

ESPACIO, TIEMPO y FORMA

REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA



Historia Contemporánea

**República y monarquía en la fundación de las naciones contemporáneas. América Latina, España y Portugal.
Ángeles Lario (ed.)**

Monarquismo y republicanismo: las primeras regencias de España y México

ISRAEL ARROYO

Profesor Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México

Monarchy and Republicanism: the First Regencias in Spain and Mexico

RESUMEN

El estudio analiza la construcción de los primeros poderes ejecutivos colegiados o regencias en España y México (1809-1823). La perspectiva comparada, le permite al autor enfatizar las convergencias y divergencias de ambos tipos de regencias, vinculadas a la definición de sus formas de gobierno. España nunca pudo eludir la impronta monárquica, aunque sus ejecutivos colegiados provisionales cambiaron en el tiempo: regencias de orden absolutista, «de transición» y constitucionales. En cambio, en México se adoptó y adaptó, en primera instancia, un cierto tipo de regencia monárquica (la etapa iturbidista); luego se movió hacia la instauración de una regencia de tipo republicana (1823-1824).

PALABRAS CLAVE:

Republicanismo, Monarquismo, Regencia, Formas de gobierno, Ejecutivos colectivos

ABSTRACT

This study analyses the process of creation of the collective executive powers or regencias in Spain and México (1809-1823). Relying on a comparative perspective, the autor emphasizes the similarities and differences between both countries, mainly in relation to the definitions of their forms of govenment. Spain was never able to overcome its monarchy seal, though its local collective powers changed in time: absolutist regencias; transition regencias and constitutional regencias. By contrast, in Mexico it was adapted and adopted a type of monarchy regencia (the iturbidista period) and later, a Republican type of regencia.

KEYWORDS:

Republicanism, Monarchy, Regency, Forms of Government, Collective Powers

La discusión de las formas de gobierno es muy antigua. Casi todos los autores de la filosofía política clásica —de Platón a Rousseau— debatieron en torno a este concepto. El imperio español del siglo XVI, por ejemplo, no permaneció ajeno a esta querella. Reaccionó ante los «impíos» tratados de Maquiavelo y reforzó el ideal de las monarquías absolutas, como la española, frente a las tiranías de su época. En las dos primeras décadas del siglo XIX, el imperio vivió la peor crisis de sucesión de la corona española de su historia. En la metrópoli, la disputa se movió entre la permanencia del viejo monarquismo absoluto y la proyección de una monarquía constitucional. En las regiones de ultramar, en lo particular de la Nueva España, la disyuntiva fue distinta: del abandono del monarquismo absoluto a la tensión entre dos tipos de monarquismo «moderado»: monarquismo mexicano o monarquismo con un príncipe extranjero. En otro momento, el dilema se trasladaría de la instauración de una monarquía moderada a la proyección de una república «parlamentaria» o de «asamblea».

Adelanto tres razones de por qué vale la pena estudiar el primer monarquismo mexicano en perspectiva comparada. En primer lugar, por la escasa literatura dedicada al tema. Según mi búsqueda, no pasa de una decena de estudios «consistentes» —extranjeros o mexicanos— dedicados al tópico. Esta carencia, quizá, tenga que ver con la historiografía que ha premiado una visión ortodoxa del periodo. Predomina una noción monolítica de la «primera república federal» (1822-1835), que tiende a esconder que México se fundó sobre la base de una monarquía constitucional.

En segundo lugar, el primer monarquismo mexicano muy pronto se desligó de la opción «absolutista». Mientras en España continuó la querella entre la instauración de una monarquía constitucional o el regreso a la monarquía absoluta (1814-1820/1823-1833), en la Nueva España nunca hubo una vuelta al monarquismo absolutista. La disputa se situó entre los autonomistas —partidarios de una monarquía constitucional borbonista— y los separatistas —los promotores de una monarquía moderada con un «príncipe» mexicano. Más tarde, la reyerta constitucional se radicalizaría. Se abandonaron los vestigios monárquicos y se entabló una lucha entre los diversos proyectos de corte republicano.

Y en tercer lugar, hace falta realizar una lectura crítica de la perspectiva pro insurgente. La embriaguez de este tipo de literatura ha provocado un juicio poco equilibrado sobre las conexiones entre España y el momento de la independencia novohispana. En lo específico, el olvido del constitucionalismo histórico y, sobre todo, del constitucionalismo gaditano de 1812. Dicha carencia ha generado, por una parte, una subvaloración de los vínculos y las rupturas de nuestros primeros ensayos constitucionales en México; y, por la otra, que no se entienda que la Constitución de 1812 no fue sólo una Carta «metropolitana», sino también americana. Las consecuencias para la forma en que se llevó a efecto la consumación de la independencia de la Nueva España y los primeros diseños institucionales del México independiente —a diferencia de regiones como Venezuela o el Río de la

Plata— fueron grandes. Me abocaré a desarrollar los principales condimentos constitucionales que muestran los nexos y las rupturas fundamentales de México en relación con España.

En lo particular, me concentraré en dos elementos de dicha relación. Primero que nada sobre las características generales del primer monarquismo constitucional mexicano, pero a la luz de comparar las influencias y distanciamientos con las instituciones «emergentes» —Junta Central y regencias— de España y el primer monarquismo constitucional metropolitano. Esto es, pretendo cotejar el Plan de Iguala —y el subsidiario Tratado de Córdoba— y su recorrido «institucional» con los productos «institucionales» peninsulares. En segundo lugar, en la comparación de los diseños de poderes ejecutivos que estuvieron en ejercicio en ambos espacios territoriales: las regencias —preconstitucionales y constitucionales— de ambas «naciones». España dio vida a cinco regencias entre 1810 y 1823; en México, surgieron dos regencias y un triunvirato (1821-1822 y 1823-1824, respectivamente). En la región metropolitana, las regencias nunca se salieron del cauce monárquico; en cambio, las primeras dos regencias en México fueron de cepa monárquica y la segunda opción giró en torno a la idea de una república «parlamentaria» o de «asamblea» (primero con un ejecutivo colegiado y luego con un ejecutivo individual). Esta última característica del caso mexicano no sólo representó una subversión o alejamiento respecto del monarquismo metropolitano, sino también frente al republicanismo estadounidense.

LAS REGENCIAS PENINSULARES

La crisis del imperio español entre 1808 y 1823 fue de gran magnitud, no sólo por el problema de la sucesión de la corona, sino por las pérdidas territoriales americanas. La historiografía «tradicional» hispánica ha caracterizado este periodo —principalmente el transcurrido entre 1808-1814— como la Guerra de Independencia.¹ Sin embargo, el término tiende a reducir la complejidad de los cambios ocurridos en este intervalo de tiempo. La crisis del imperio español tiene que ser abordada mediante múltiples dimensiones para ser comprendida cabalmente.

La resistencia al cambio de dinastía de los napoleones, lo que alude al ámbito militar, es una de ellas: la insurgencia «española» —también hubo insurgencias americanas—, el fenómeno de las guerrillas, la división del ejército regio entre fernandinos y bonapartistas, la organización de las milicias cívicas y las milicias nacionales.²

¹ La literatura es basta al respecto; pero sólo cito un texto contemporáneo que insiste en la misma terminología: E. Martínez Ruiz, *La guerra de independencia (1808-1814). Claves españolas en una crisis europea*, Madrid, Silex, 2007.

² R. L. Blanco Valdés, *Rey, cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, S. XXI, 1988.

Otra dimensión fue la división política de la dinastía borbónica, la que tuvo diversas fases: la conjura del Escorial de 1807, el golpe «familiar» de Aranjuez de 1808 y el entramado de intrigas por la titularidad de la corona hasta la abdicación de Bayona.³

Una más, se refiere al tema internacional: la «alianza» de la corona de España con Francia y el juntismo fernandino con la Gran Bretaña.⁴

La fragmentación de la soberanía es, probablemente, la dimensión más estudiada y la de mayor importancia en cuanto a la crisis del imperio español. Su estudio, por lo menos, requiere abordar la existencia de dos gobiernos paralelos (el de José I y la Constitución de Bayona y la resistencia «fernandina», anclada principalmente en el juntismo) y el problema americano.

El primer asunto comienza a tener un nuevo tratamiento y cuestiona la idea de un Napoleón «invasor» y toma más en serio la Constitución de Bayona —independientemente de si fue «Carta otorgada» o una «verdadera» constitución— como parte del legado liberal hispánico o, al menos, como factor de presión al conjunto de las representaciones alternas de la resistencia española.⁵ Y lo más importante, su estudio reconoce, desde un inicio, la existencia de un gobierno paralelo que delimita el espacio de acción de los gobiernos alternos —primero, fragmentados en las juntas superiores provinciales; luego, con alcances más amplios en la Junta Central, la primera regencia y las Cortes— emanados de la resistencia «fernandina».

La segunda cuestión tiene que ver con el impacto dual de la soberanía fragmentada del imperio español: no sólo afectó a los territorios peninsulares, sino también a los americanos. Esta afectación fue diferenciada: desde las políticas de adhesión al juntismo metropolitano hasta la conformación de juntas americanas, que en algunos casos fueron el comienzo de las independencias de ultramar.⁶ Por consiguiente, también es necesario revalorar el papel de las juntas en ambos hemisferios. La lid, en el territorio español, se sitúa en sí las 18 juntas superiores provinciales y luego sus productos unificadores —Junta Central, la primera regencia y las Cortes— fueron instituciones «revolucionarias» (Artola) o más bien representaron una alternativa de gobierno que soportó la resistencia fernandina y fue «factor de «estabilidad» de la monarquía española (Moliner).⁷ Incluso, podría presen-

³ G. H. Lovett, *La guerra de la independencia y el nacimiento de la España contemporánea I. El desafío al viejo orden*, Barcelona, Península, 1975.

⁴ J. S. Pérez Garzón, *Las cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, Síntesis, 2007.

⁵ Pérez, *Cortes*, pp. 127-161. También: M. Chust, «Un bienio tradicional: 1808-1810», en M. Chust (coord.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, FCE, 2007, p. 42.

⁶ Dos de los mejores análisis sobre el tema, por su perspectiva global, son: J. E. Rodríguez O., *La independencia de la América española*, México, FCE, 2008; y la compilación de estudios contenidos en Chust, *1808*.

⁷ M. Artola, *Antiguo régimen y revolución liberal*, Madrid, Ariel, 1979. A. Moliner Prada, «El movimiento juntero en la España de 1808», en M. Chust (coord.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, FCE, 2007.

en Chust, *1808* en Chust, *1808*.

tarse el enfoque intermedio; esto es, la idea de que el juntismo fue un producto «híbrido»: lo mismo impulsó «valores antiguos» como la fidelidad al rey, la defensa de la religión católica y de la «patria» que revitalizó y transformó la tradición hispánica en la acción política (movilización de los sectores populares —su papel insurgente no les dejaba otra opción—, creación de los órganos centralizadores de la monarquía y el impulso de valores políticos como el de «nación española» en su sentido moderno).⁸

La recuperación de la perspectiva americana debilita la visión de que productos tan relevantes como la Constitución de Cádiz se consideren, en lo fundamental, como una creación exclusiva del liberalismo peninsular. Historiadores como Chust y Rodríguez han insistido en que el constitucionalismo gaditano no fue sólo metropolitano, sino también americano.⁹ Sin la participación de la representación de ultramar en las Cortes constituyentes no se entenderían del todo, por ejemplo, las innovaciones en la representación política, la ciudadanía y los métodos de elección; tampoco el empuje de los preceptos liberales, que tendrían tanta resonancia a lo largo de todo el siglo XIX en ambos hemisferios; ni se comprendería, en el caso que me ocupa, la existencia de las regencias de tipo constitucional.¹⁰

En suma, la crisis del imperio español en 1808 vino a remover a los diversos cuerpos políticos ya existentes y a formar nuevas instituciones de representación política nunca antes vistas tanto en la metrópoli como en el continente americano. La transformación de las formas de elección y las funciones de los poderes ejecutivos temporales —las regencias— no fueron la excepción. En mi opinión, en la España peninsular pueden distinguirse tres tipos de regencias de linaje monárquico: las emanadas del régimen «absolutista»; la de transición, derivada de la Junta Central; y las regencias constitucionales, constituida a partir de las Cortes.

Nadie mejor que Jovellanos sintetizó los rasgos y las funciones de las regencias de los tiempos «absolutistas». Con la pedagogía que le caracterizaba, se hizo tres preguntas: ¿qué daba origen a las regencias y con qué fin surgían?, ¿de qué tamaño debían ser las mismas? y ¿quiénes debían nombrar a los regentes y bajo qué lineamientos? A lo primero respondió, que las regencias contenidas por las leyes de Partida indicaban que éstas debían integrarse cuando el rey moría sin dejar claro a los «tutores» del pupilo o heredero al trono; o bien, cuando el rey se volvía incompetente o loco.¹¹ Los regentes tenían la misión de guarda, tutoría y

⁸ F. X. Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, FCE, 1993, pp. 120-121.

⁹ M. Chust, «Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las cortes hispanas, 1808-1814», en V. Guedea (coordra.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, México, UNAM, 2001. Rodríguez, *Independencia*.

¹⁰ Existen otras dimensiones de la crisis del imperio español que dejo de lado: la economía de guerra, la disputa entre el comercio libre y el comercio controlado, la libertad de industria, el tema de los «afrancesados», las «depuraciones» y las primeras formas de exilio español, entre otras.

¹¹ G. M. Jovellanos, *Memoria en defensa de la Junta Central*, Oviedo, Junta General del Principado, t. I, p. 44.

educación del pupilo y, sobre todo, la «administración» temporal de la monarquía en lo que el infante se volvía «adulto». Sobre la segunda cuestión refirió: «de un a tres o cinco» tutores. A la tercera pregunta, por último, contestó que los regentes debían ser nombrados en «acuerdo» con las Cortes. Además, debía existir una reglamentación de juramento de los nominadores y los nominados; deberían prescribirse las calidades de los candidatos, cuya principal virtud era «no codiciar los dominios del pupilo; el modo de acordar los decretos; y las penas a los regentes que abusaran de su autoridad. El objeto: evitar que los «poderosos» miraran para sí mismos y no para «el bien del rey y del pueblo».

Sin embargo, el mismo Jovellanos, con ayuda del historiador Gil González Dávila, hizo explícito que no siempre se seguían al pie de la letra las leyes de Partida. Las circunstancias y la prudencia de las antiguas Cortes tenían que buscar el bien y la tranquilidad de los dominios de la monarquía. Ello los obligaba a hacer adaptaciones. Puso el ejemplo de la elección de los regentes de 1390. Cuando murió Juan I dejó su testamento: heredó el trono su hijo Enrique, pero éste tenía tan sólo 11 años de edad. Por ende, tres días después de la muerte del rey, se expidió la convocatoria a las antiguas Cortes para sesionar en Madrid. La convocatoria era precisa en sus objetivos: «a fin de que se junten conmigo, para tratar y ordenar, así como los asuntos de mi crianza, como en cuales lugares debe ser, como el regimiento y gobernación de mi persona, y otras cosas que conciernen a mi servicio, y en pro y honra y guarda de mis reinos».¹² Una vez reunidas las antiguas Cortes, se leyó el testamento del rey. Como ya se dijo, nombraba a su hijo Enrique sucesor del trono y a 13 tutores (siete cercanos a la casa real y seis «ciudadanos», correspondientes a cada una de las capitales de los reinos de Burgos, Toledo, León, Sevilla, Córdoba y Murcia). La regencia debía durar hasta que el infante cumpliera 15 años; es decir, un periodo de cuatro años. Los «poderosos» no estuvieron de acuerdo con algunos de los nombres publicados; además, alegaron que el monarca en vida se había arrepentido de su testamento. Las Cortes, con toda prudencia, consintieron en la integración de un nuevo arreglo de tutores; pero impusieron límites a la futura regencia por la vía del juramento. Antes de entrar al gobierno, debían jurar o sujetarse a seis mandatos que iban desde la imposición de límites a las fuerzas armadas de la casa real hasta la política exterior de la monarquía.¹³ Se nombraron, en lugar de 13, 24 regentes, tratando de lograr una mejor «representación» de los territorios y ciudades de los reinos imperantes de la época. La regencia duraría hasta que el infante tuviera 16 años; es decir, por un lapso de cinco años. Para evitar que el gran número de regentes entorpeciera las

¹² Jovellanos, *Memoria*, t. I, p. 47.

¹³ Los seis puntos eran los siguientes: no tendrían permitido aumentar el número de soldados más allá de 4000 soldados de guarnición y 1500 en el rubro de jinetes; no podían declarar la guerra sin el consentimiento de las antiguas Cortes; no debían aumentar los tributos, sin previo acuerdo de las Cortes; no podían aplicar la pena de muerte y la pena del destierro directamente, sin previo juicio y sentencia de los territorios en donde aplicara el caso; no podrían indultar a los homicidas; y, por último, debían conservar las antiguas alianzas con otras potencias, y las nuevas deberían pasar por el consentimiento de las Cortes. Jovellanos, *Memoria*, t. I, p. 47.

tareas de gobierno, se previó que rigieran por mitad —12 regentes— en forma rotativa cada seis meses. González Dávila —autor de la historia de Enrique III— terminaba su detallada y precisa redacción con la siguiente sentencia:

Vése por aquí que las Cortes no se atuvieron a la ley de Partida, ni admitir a los tutores nombrados por el rey difunto, ni en la duración de la tutoría señalada en el testamento, ni al número de tutores, ni a la forma de juramento que dicha ley le prescribe, ni en una palabra, a alguno de sus artículos¹⁴.

Las enseñanzas de Jovellanos no tienen desperdicio. Muestran que las regencias del absolutismo ocurrían para educar al infante —de ahí la indistinción entre regentes y tutores— y administrar la monarquía en su nombre. Asimismo, que se trataba de un organismo temporal —con un claro límite de gobierno en funciones— hasta que el heredero pudiera tomar sus propias decisiones. El número de regentes debía ser pequeño regularmente —resalta el número de tres o cinco miembros que caracterizaría a las ulteriores regencias peninsulares y americanas—, con el fin de hacer eficiente la administración de los dominios de la monarquía. No obstante, las circunstancias particulares podían llevar a una nominación más extensa, como se describió en el caso de 1390. Y lo más importante de su ejemplo: los tutores debían su origen, según Jovellanos, a los pactos entre los íntimos y familiares de la casa real en disputa y las antiguas Cortes; sólo así se explica la validación de los controles y límites a los regentes, mediante su juramento ante los «delegados» de los reinos y las ciudades principales.

La reconstrucción histórica de Jovellanos y el papel de las antiguas Cortes en los temas sucesorios fue interesada. Arropado en la defensa de su constitucionalismo histórico, acudió a un ejemplo de auge de la Cortes; de ahí la imagen de preponderancia de las mismas. Conocemos, por el extraordinario estudio de Artola sobre las Cortes, que su convocatoria fue variable en el tiempo. Qué hubo 339 convocatorias entre 1480 y 1700, privilegio del que gozaron los reinos y territorios de Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia, Navarra, Cerdeña, Sicilia y Nápoles.¹⁵ A partir de este total, puede inferirse la presencia de tres ciclos: el momento de auge (1480-1580), con 200 reuniones (59 por ciento); el momento de declinación (1581-1860), con 129 convocatorias (38 por ciento); y el momento de decadencia o «suspensión» (1631-1700), con ocho reuniones circunscritas a tres reinos (2 por ciento). A su vez, en el siglo XVIII sólo se registraron seis convocatorias, lo que coincide con el cambio de dinastía y la construcción de la mayor fortaleza del absolutismo español.¹⁶ Lo relevante de estas últimas convocatorias fue que tuvieron un carácter general y se utilizaron para asuntos de la sucesión de la corona: sirvieron para jurar al rey o al príncipe de Asturias; o bien, las antiguas Cortes fueron reunidas para tomarles su parecer respecto de la modificación de las reglas de su-

¹⁴ Jovellanos, *Memoria*, t. I, p. 48.

¹⁵ M. Artola, *La monarquía de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 242.

¹⁶ Artola, *Monarquía*, p. 186.

cesión.¹⁷ El uso de las Cortes para jurar al rey, en el siglo XVIII, implicaba una «ratificación» o acto de «legitimación» de la corona en funciones; pero estuvo lejos de ser un acto sustentador de la monarquía, como lo dejaba entrever el ejemplo de Jovellanos. A pesar ello, el hecho de que se les «consultara» indica que sí contaban como un factor de orden y cohesión en la re-organización de la monarquía. También muestra, y probablemente eso sea lo más importante, una continuidad de ambas dinastías en la convocatoria a las antiguas Cortes para los temas de sucesión, esto a pesar de su actitud reacia a la reunión de estos poderes intermedios del absolutismo español.

El segundo tipo de regencia, la de transición, debe su origen a la crisis sucesoria de 1808 y a la necesidad imperiosa de crear un orden «emergente» —las juntas supremas provinciales y la Junta Central— frente al gobierno existente de José I y su Carta constitucional de Bayona.

La regencia de transición —en el lenguaje de la época se le denominó Consejo de Regencia— tomó posesión el 31 de enero de 1810, pero en realidad fue un producto derivado de las juntas superiores provinciales y la crisis política o declinación de mando y de legitimidad de la Junta Central. Como bien dijo Jovellanos en su *Memoria*, a partir de la acusación de que la Junta Central había usurpado la soberanía y los tres poderes públicos, ninguna de estas instituciones podía sustentarse del todo en la tradición española. Surgieron de una situación extraordinaria —la de la monarquía acéfala— y por lo mismo fueron emanaciones extraordinarias. Sin la formación de las 18 juntas superiores provinciales, una vez que cayeron en el colaboracionismo la Junta Suprema Gubernativa y el Consejo de Castilla con José I, no hubiera sido posible mantener la resistencia contra Napoleón. Sin embargo, era evidente, en el mediano plazo, que la dispersión de mando de dichas juntas debilitó el deseo de la unidad «española» e hizo inoperante el control de los espacios americanos.¹⁸ Los territorios americanos no sólo eran importantes por la potencial pérdida de los dominios peninsulares de ultramar, sino porque los virreynatos más ricos del continente americano sostuvieron una buena parte de la guerra fernandina.¹⁹ De ahí que hayan surgido diversas ideas para conformar una re-

¹⁷ Guerra, *Modernidad*, p. 60.

¹⁸ Pérez Garzón sostiene que dicha fragmentación también fortaleció a la insurgencia en su conjunto. De haberse concentrado en un solo mando, los ejércitos de Napoleón pudieron haber controlado más fácilmente a los defensores de Fernando VII. Pérez, *Cortes*, pp. 113-114.

¹⁹ Carlos Marichal afirma que los americanos remitieron el 50 por ciento de los ingresos ordinarios globales de la tesorería general metropolitana en los años críticos de 1808-1811. Asimismo, indica que la Nueva España fue el virreinato americano que más aportó a la Junta Central (1809-1810). Calcula que del total de recursos enviados por los americanos a la metrópoli (1788-1810), 75 por ciento correspondió a los recursos fiscales novohispanos. Por otro lado, Landavazo cuenta, en forma anecdótica pero con una gran importancia simbólica, que la Nueva España embarcó, en junio de 1811, cerca de 70 mil zapatos abotinados y de oreja para la causa insurgente peninsular. Dym señala que los residentes centroamericanos juntaron un millón de pesos para la Junta Central. La junta de Perú reconoció a los centrales y les envió 500 mil pesos. Otros espacios y juntas americanas fueron, desde luego, rupturistas. Las referencias citadas: C. Marichal, «Beneficios y costos fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814», en E. Sánchez Santiró, L. Jáuregui y A. Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el*

presentación unificada. Como bien señala Moliner, la idea no sólo provino de Sevilla. La junta de Galicia, el 16 de junio de 1808, propuso la creación de una junta central; la de Murcia, el 22 de junio de 1808; la de Valencia, a mediados de julio, y además añadió que podía constituirse a partir de la reunión de dos delegados por cada una de las juntas supremas provinciales; la de Extremadura, el 18 de julio, con una similar pretensión que Valencia, aunque pensó en un diseño de cuatro representantes por junta.²⁰ Encabezada por el prestigio de Floridablanca, la propuesta que contó con mayor apoyo fue la Sevilla, en conjunción con la de Granada. En forma semejante a la moción de Valencia, proyectaron un organismo central con la representación de dos vocales por cada una de las 18 juntas supremas provinciales. La cita fue en Aranjuez; pero algunos de sus delegados, entre los que se encontraba Jovellanos, impulsaron la idea su traslado a Madrid. La intención era ligar la majestuosidad de capital —al fin, el centro de la corona— a la supremacía del nuevo organismo. No prosperó la iniciativa del traslado. El 25 de septiembre de 1808 se dieron por iniciados los trabajos de la denominada Junta Central Suprema y Gubernativa en Aranjuez. Tres meses después de su puesta en marcha, se emitió un decreto para extender la representación a ultramar, en una proporción nominal de 36 peninsulares y nueve americanos (la «efectiva», fue de 26 vocales frente a nueve).²¹

La diversidad de propuestas e ideas surgidas en la Junta Central ha sido estudiada con relativa abundancia por la historiografía hispanista; lo mismo que su condición trashumante (Aranjuez, Sevilla, Cádiz y León), sus decisiones militares y de gobierno, así como sus principales productos «legislativos» (la convocatoria a las Cortes constituyentes fue su documento de mayor impacto, pero no el único).²² Prefiero, por lo tanto, concentrarme en los elementos que afectaron directa e indirectamente la formación del Consejo de la Regencia.

En primer lugar, la composición de la Junta Central. Esto importa porque sus miembros fueron, al final, los que voluntariamente eligieron a la primera regencia no absolutista. Moliner afirma, a partir del estudio clásico de Velasco, que la Junta Central se integró con 17 miembros efectivos del «estado nobiliario», seis eclesiásticos y tres del «estado llano». ²³ La imagen que deja, por lo tanto, es la de un colectivo constituido por una mayoría de partidarios del «antiguo régimen». Martínez Ruiz, a

mundo Iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes, México, UNAM-Instituto Mora-UAEM, 2001, pp. 32 y 39; M. A. Landavazo, *La máscara de Fernando VII. Discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis. Nueva España, 1808-1822*, México, El Colegio de México-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-El Colegio de Michoacán, 2001, p. 132; J. Dym, «Sobranía transitiva y adhesión condicional: lealtad e insurrección en el reino de Guatemala, 1808-1811», en Chust, 1808, p. 108; V. Peralta Ruiz, «Entre la fidelidad y la incertidumbre. El virreinato del Perú entre 1808 y 1810», en Chust, 1808, p. 141.

²⁰ Moliner, «Movimiento», pp. 70-71.

²¹ En realidad, la Junta Central operó con un quórum máximo de 35 vocales y nunca pudo tomar posesión ningún americano.

²² El estudio clásico: A. Martínez Velasco, *La formación de la Junta Central*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1972.

²³ Moliner, «Movimiento», p. 171.

partir del total de nominados, habla de una mitad de «nobles» (en su mayoría, titulados), ocho juristas y tres del tercer estado. La primera diferencia estriba en que uno se refiere a los 26 delegados que regularmente ejercieron sus funciones; mientras que el segundo alude a los 36 vocales que fueron «nombrados» por las juntas supremas provinciales (uno de ellos nunca quiso tomar posesión y dos murieron pronto en funciones). La segunda diferencia es de orden cualitativo: ¿qué estado social y de profesiones se quiere enfatizar y cómo deben agruparse los delegados que caen, al unísono, en dos o más estados sociales? Se dio el caso de diversos personajes que eran a la vez grandes y militares; nobles y ex altos funcionarios reales. Jovellanos, en su *Memoria*, proporciona un apéndice de los 36 vocales que fueron nominados para integrar la Junta Central.²⁴ De su simple clasificación, se infiere la siguiente distribución: ejército, siete miembros; grandes, cinco; autoridades (ex altos funcionarios, medios y bajos), nueve; eclesiásticos, seis; profesionistas (un abogado y un catedrático), dos; y sin referencia específica, seis. El cuadro global muestra que las juntas provinciales dieron prioridad a los temas militares —situación normal en un estado de guerra— y los hombres capacitados en las artes de la «administración». Destaca el envío de figuras experimentadas como el conde Floridablanca, ex ministro de Estado e impulsor del primer consejo de ministros «permanente» para resolver los asuntos de la corona en forma integral (1787-1792).²⁵ Antonio Valdés, ex miembro del Consejo de Estado, ministro de Marina y ministro interino de las Indias. Jovellanos, además de extraordinario pensador, había sido consejero de Estado y ministro de Gracia y Justicia. Lorenzo Calvo de Rozas y Martín de Garay, intendentes de Aragón y Extremadura, respectivamente. En breve, no se trató de una «nueva clase política» reformista, como sostiene con entusiasmo Pérez Garzón.²⁶ Más bien, ocurrió lo contrario: se configuró un organismo plural y experimentado en las tareas de gobierno y de orden militar. Era una «representación» que llegó a gobernar España en un momento extraordinario; por eso, estaba predestinada a proyectar y realizar cosas extraordinarias.

En segundo lugar, esta misma composición plural fue su fortaleza y debilidad. Fortaleza por la amplitud de voces que convergieron en un mismo espacio de discusión y, sobre todo, por su «amplia» representatividad. Con todas sus tensiones y oposiciones, la Junta Central fue hija de la variedad intrínseca de las juntas superiores provinciales. Debilidad porque los cuerpos colegiados, con el añadido de la heterogeneidad de voces y condiciones sociales, dificultó la unidad de mando y las resoluciones oportunas de un estado de guerra y de reorganización expedita que requería la monarquía. A esto, súmense las presiones «externas»: desde la falta de «obediencia» de algunas juntas peninsulares en materia militar y manejo de recursos financieros hasta el mandato de las instrucciones a sus delegados generales.²⁷

²⁴ Jovellanos, *Memoria*, t. II, pp. 21-26.

²⁵ Martínez, *Guerra*, p. 210.

²⁶ Pérez, *Cortes*, p. 125.

²⁷ La relación entre la Junta Central y las juntas superiores provinciales con mandato imperativo es un tema novedoso que no ha sido suficientemente desarrollado en la historiografía española. No regis-

Una cosa similar ocurrió con una parte de las «juntas» y autoridades americanas, sin descartar su lado extremo: la intención separatista. Más allá de los aciertos y descalabros militares, un punto de inflexión en la relación entre los centrales y juntas provinciales ocurrió cuando aquéllos quisieron aplicar políticas centralizadoras sobre sus «progenitoras».²⁸ En julio de 1808, les prohibió conceder grados militares, civiles y eclesiásticos. En octubre de 1808, creó «comisarios» de vigilancia sobre las provincias. En enero de 1809, se terminó el debatido Reglamento Interno de las Juntas Provinciales, en un intento de uniformar su gobierno y administración. Pero también se extendió la misma intención al ámbito político. Les prescribió un límite de nueve integrantes por junta provincial. Hoy conocemos, gracias al estudio de Moliner, que esta limitación, si se hubiera acatado al pie de la letra, habría destruido los equilibrios y «consensos» del juntismo peninsular.²⁹ Las 18 juntas superiores provinciales tenían un número de integrantes que iban desde 10 a 217 miembros, «electos» y designados de la manera más diversa.³⁰ El «descrédito» de la Junta Central, al momento de trasladarse a Sevilla y luego a León, tiene su explicación en el contrapunto entre las políticas «autonomistas» —para otros, de corte confederalista— de las juntas superiores provinciales y la idea de «unidad de mando» de los centristas. El conflicto acabó muy mal y me recuerda el famoso fresco de Goya: el Saturno colectivo devorando a su hijo.

Y en tercer lugar, importa dilucidar por qué la Junta Central retardó la exigencia, externa e interna, de la constitución de una regencia. El hecho estuvo asociado a la acusación de que los centristas se habían apropiado de los tres poderes públicos en representación de Fernando VII, como si la intención de efectuar una «división de poderes» no fuera en sí misma una subversión contra la propia monarquía absoluta.

tro la existencia de balances globales al respecto. Baste aquí mencionar, por ejemplo, que la Junta de Sevilla delimitó la acción de sus delegados —Juan de Vera y Delgado y al conde de Tilly— con la «instrucción» de que no se tocaran las facultades de las juntas supremas en materia de gobierno civil, político, militar y económico. También instruyó que los individuos que formaran la Junta Central no deberían tener otro origen que el de las juntas provinciales. En otra instrucción se quiso imponer a los centrales la mecánica de su funcionamiento: el quórum «legal» de sus sesiones —la mitad más uno— y que la presidencia debía ser rotativa por mes. Y las más dura: que la Junta Central no podría publicar «leyes nuevas», sin el previo dictamen de las «supremas». M. Moreno Alonso, *La Junta Suprema de Sevilla*, Sevilla, Alfaro, 2001, pp. 253-257.

²⁸ Moliner, «Movimiento», pp. 73-74.

²⁹ Recuérdese que la política para el continente americano fue diferente: se prohibieron las juntas en los virreinos y provincias americanas, con todas las consecuencias que ello acarreó. Para una evaluación de su consecuencias: Guerra, *Modernidad*; Rodríguez, *Independencia*; y R. Breña, *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824. Una revisión historiográfica del liberalismo español*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 73-118.

³⁰ La junta de Asturias, no más de 10 miembros; Sevilla, 21; Jaén, 36; Granada, 41; Málaga, 11 más algunos vecinos principales; Córdoba, siete; Cádiz, ocho; Extremadura, 42; Zaragoza, 33; Barcelona, 218; Mallorca, 25; Valencia, 50; Toledo, 36; Murcia, 14; Salamanca, 16; Zamora, 15; León, 38; y Galicia, 46. Moliner, «Movimiento».

Los impulsores externos de la instauración de una regencia fueron el «Consejo Reunido» y la Gran Bretaña.³¹ Las razones fueron distintas. El Consejo Reunido, refugio de las instituciones borbónicas regulares, apeló al constitucionalismo histórico de las leyes de Partida: convocatoria a las Cortes por brazos y la creación de una regencia tradicional. Hasta cierto punto, le horrorizaba la existencia de las juntas provinciales y la de los centrales, por no encajar en ninguno de los preceptos del pasado. Por su parte, a los británicos les parecía que en un estado de guerra sería mucho mejor unificar el mando en pocas personas y no tener que remitir plenipotenciarios —como en efecto lo hizo— a las principales juntas superiores provinciales.

El impulso interno estuvo encabezado por figuras como Francisco Palafox y el marqués de la Romana, ambos de profesión militar de las guardias y las fuerzas reales. Jovellanos fue, antes que ellos, partidario de instituir una regencia tradicional por su acendrado constitucionalismo histórico; sin embargo, luego tomó distancia de esta postura, porque tenía un proyecto integral propio y por razones de oportunidad política. El retardo de la regencia fue explicado por Jovellanos tempranamente en su *Memoria* (septiembre de 1810). Sus argumentos siguen siendo vigorosos:

Es ya tiempo de pasar al segundo —señalamiento— que se hace a los centrales, por no haber nombrado desde luego una regencia, conforme a la ley de Partida. Pero antes de responder a él, permítaseme una reflexión, que me parece muy importante. Supongamos a estos magistrados resueltos a tomar tal medida. ¿Entregarían desde luego el gobierno, en aquella época, en que todo se recelaba y de todos se sospechaba, a una o pocas personas, a ciegas y sin preparación alguna? ¿Nombrarían una regencia sin instituirla? ¿La instituirían sin señalar su autoridad, fijar sus límites, prescribir sus deberes y preservar los derechos de la nación?³²

Resalta de sus palabras el problema de la representatividad y el de fijar los controles a la regencia para limitar sus acciones. Era claro que la legitimidad y la representatividad de la Junta Central, emanada de las juntas superiores provinciales, no podía compararse a las de un cuerpo surgido de los propios centristas. En cierto momento, Jovellanos confesó que el juntismo no había querido una regencia, sino un gobierno —la Junta Central— para toda la nación; y aunque él mismo había pugnado por la instauración de este cuerpo a la manera tradicional, acató el mandato de la mayoría de los centristas, que en el fondo representaba el sentir de las juntas provinciales en aquel momento. En agosto y septiembre de 1809 vino la segunda embestida. Esta vez, a cargo del Consejo Reunido y la Junta de Valencia. La Junta Central reaccionó con un producto intermedio y no-

³¹ Pérez Garzón explica que el Consejo Reunido, creado en julio de 1809, se compuso de la fusión del Consejo de Castilla, el Consejo de Indias y los de Hacienda y Órdenes. Oficialmente se le nombró Consejo y Tribunal Supremo de Españas e Indias. Pérez, *Cortes*, 2007, pp. 169-170.

³² Jovellanos, *Memoria*, t. I, pp. 59-60.

vedoso: la creación de una «comisión ejecutiva». Los centrales habían constituido un gobierno en donde coexistía el diseño de ministros borbónico —las secretarías de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda— con el acompañamiento respectivo de sus comisiones centristas, integradas normalmente por siete miembros cada una. La invención de la comisión ejecutiva tendía a gestar un cierto tipo de «poder ejecutivo», aunque acotado, en el interior de la Junta Central. De esta manera, los centrales confirmaban la imposibilidad de efectuar una mínima separación de poderes, precisamente porque su investidura y misión los obligaba a conjuntarlos.³³ Al discutirse los negocios y límites con los que actuaría dicha comisión, tanto Palafox como Romana se opusieron a su reglamentación y pidieron que se instituyera la regencia. De nueva cuenta, la mayoría de centrales apoyó la solución intermedia e incluso nombró a Romana como presidente de la comisión ejecutiva para atemperar la presión.

Los centristas habían ganado algo de tiempo. No obstante, el punto nodal del conflicto estaba anclado a la convocatoria a Cortes. Llegó el momento que se dio el consenso de convocarlas (mayo de 1809); pero no en cuanto al carácter y sus alcances: ¿estatus de constituyente o sólo para «asuntos graves», bicameral o de una cámara, representación estamental o «nacional»? Asimismo, fueron motivo de debate el tamaño y la extensión: ¿igualdad de trato a los estados sociales y el peso de la representación a los americanos, representación por población o representación territorial? Y también hubo discusión sobre los procedimientos de elección o designación de las Cortes. Sobre estos temas hay mucha literatura y no conviene concentrarse en su desarrollo. Poco se ha reparado, sin embargo, en el hecho de que el retraso de la convocatoria a las Cortes tuvo que ver, originalmente, con el debate de la regencia. El retardo de la convocatoria se explica por dos cuestiones: por la pluralidad de voces congregadas en la Junta Central y porque estas voces no llegaban a un acuerdo sobre el carácter de las Cortes. Está claro que la mayoría de los centrales nunca comulgó con el impulso inicial de Jovellanos: reunir a las antiguas Cortes para que éstas eligieran una regencia que representara de manera temporal a Fernando VII (el modelo del siglo XIII). Esta posición fue votada y desechada tempranamente en las sesiones de la Junta Central. El impulso «radical» —Calvo Rozas y Quintanilla— de hacer una convocatoria constituyente y unicameral tampoco prosperó del todo. Lo que ganó, al final, fue un producto de transacción: convocatoria de dos cámaras (una por población y elección popular; y otra para los brazos por la vía tradicional); pero dejando a las Cortes —moción de Valdés— el dictamen de fusionarse en una sola asamblea o dividirse en dos cámaras para conservar el contrapeso estamen-

³³ Jovellanos estaba perfectamente claro de este problema. Por eso impulsó un proyecto personal para enmendarlo. Propuso que se mantuviera la Junta Central como órgano de consulta; que se convocara a las antiguas Cortes para que éstas eligieran a la regencia; y que se mantuvieran en ejercicio las juntas provinciales. Al rey podía otorgársele un poder de sanción ilimitado; pero a la regencia sólo debía corresponderle un derecho limitado. Como es conocido, este proyecto no obtuvo el consenso de los centrales. Jovellanos, *Memoria*, t. I, pp. 155 y 208.

tal.³⁴ El olvido, descuido o manipulación deliberada de no convocar a los brazos es una cuestión que todavía despierta disputas en la historiografía española. Pero lo importante, para el asunto que me ocupa, es que la falta de definición de carácter de la convocatoria a Cortes y su prolongado debate explican el retardo y existencia misma de la regencia de transición. Por esto, cuando se discutió el asunto de una regencia electa por la Junta Central (octubre de 1809), la mayoría de los centrales se pronunció por su negativa. El Jovellanos transformado de finales de 1809 justificó el resolutivo: era ocioso alterar el gobierno interino con una regencia, si la Junta Central ya estaba en la etapa de preparar la convocatoria a las Cortes. Éstas, además, tendrían un carácter «permanente», más acorde con las circunstancias de la «nación» —¿más representativas?— y uno de sus primeros objetivos sería la elección de una regencia.³⁵

Lo que precipitó la autodisolución de la Junta Central —31 de enero de 1810— y el regreso a la idea de establecer una regencia emanada de los centrales fueron causas externas a la mecánica de su funcionamiento interno. La avanzada francesa en la región andaluza (la batalla de Ocaña, en noviembre de 1809), los ataques del Consejo Reunido, la inclinación británica hacia un ejecutivo más acotado, el retiro del apoyo de las juntas superiores provinciales por sus políticas centralizadoras y los propios errores de gobierno y política militar de los centrales. Todo esto hizo que la Junta Central tuviera que trasladarse a la isla de León. Acorralados, se mostraron partidarios de dejar la monarquía en manos de una regencia. Jovellanos narra que la medida fue voluntaria y concertada (sus palabras exactas fueron: por acuerdo «casi unánime»). Pérez Garzón señala que Calvo Rozas intentó una última negociación: que subsistieran ambos organismos, uno en calidad deliberante —la Junta Central— y el otro como entidad ejecutiva; pero la ola pro regencista aplastó toda iniciativa distinta a su parecer y hasta logró imponer los nombres del nuevo «soberano».³⁶

No dudo que haya existido mucha presión sobre los centrales; sin embargo, no veo porqué soslayar del todo la visión de Jovellanos. Dos hechos refuerzan su dicho. El primero tiene que ver con la composición de nombres de lo que se oficialmente se llamó Consejo de Regencia: Pedro Quevedo, ligado al sector religioso por ser obispo y ex ministro «reformador» de Carlos IV; Francisco Saavedra, que había sido el sustituto de Godoy en el motín de Aranjuez pro Fernando VII, pero también ministro de Hacienda en una parte del gobierno de la Junta Central; Antonio Escaño, almirante y ex ministro de Marina en la época de los centrales; el general Francisco Javier Castaños, héroe de la resistencia insurgente y artífice del

³⁴ Las partes complementarias de esta transacción se darían gradualmente e incluyeron los siguientes temas: la integración de facto de los representantes de las juntas superiores provinciales a las Cortes; la convocatoria desigual entre americanos (territorial) y peninsulares (por población); y el recurso de los suplentes americanos y metropolitanos, dado el problema de traslado de los propietarios de ultramar y el estado de guerra en la península española.

³⁵ Jovellanos, *Memoria*, t. I, p. 197.

³⁶ Pérez, *Cortes*, p. 174.

triunfo de Bailén contra los franceses; y Esteban Fernández de León, ex contador general de Indias y ministro del Consejo Reunido (causó polémica que era peninsular, aunque había residido por muchos años en Caracas). Los centrales configuraron una relativa pluralidad de regentes con una buena dosis de militares. A pesar de ello, no dejaron que la regencia quedara en manos de individuos improvisados en lo concerniente a la administración. De ahí la elección del obispo de Orense, al fin ex ministro de Estado, y la elección de dos ex ministros de la Junta Central, Saavedra y Escaño. La segunda razón es que los centrales se dieron el tiempo de fijar los límites y las responsabilidades de las acciones de los futuros regentes (idealmente esto era posible, dado que la regencia debería su origen y legitimidad a los centrales): la sanción de un reglamento para el Consejo de Regencia.

El reglamento de la regencia tomó como base los acuerdos en pleno de la Junta Central: cinco regentes, con obligación de que uno fuera americano; incompatibilidad entre los centrales y los regentes, tal vez por lo mismo se inclinaron por la incidencia indirecta, dos ex ministros de la Junta Central; el arreglo del juramento de los regentes, evidentemente ante la Junta Central; y la formulación de un reglamento, en la que se comisionó a Martín Garay y a Jovellanos para realizar esta función.

El reglamento del Consejo de Regencia contempló asuntos que abarcaron desde las dietas de los regentes y el día de su instalación oficial hasta la cuestión de los suplentes, un bosquejo de división administrativa y los límites en las relaciones internacionales y los asuntos de paz y guerra. Conviene, no obstante, dirigir la mirada hacia los controles de gran envergadura —los puntos 7, 10, 16, 21— y la creación paralela de una «Diputación Celadora». En el punto 7 se fijó que la presidencia de la regencia estaría nombrada de antemano por los centrales, de acuerdo al orden de prelación que acompañó al decreto de su nominación. Entonces, no serían los propios regentes, ya constituidos, los que podrían nombrar a su presidente en turno, sino que el nombramiento venía preestablecido por los centrales. Asimismo, se introdujo el principio de rotación «por turno de semanas». La proyección de una rotación tan pronta en su dirección hubiera tenido como fin, seguramente, la preservación del carácter colegiado de la regencia. Se pretendía evitar la prevalencia de alguno de sus individuos en lo particular, lo que muestra que el valor de lo colectivo estaba por encima de los principios de estabilidad y continuidad de la nueva institución.

El punto 10 se refería al carácter de las leyes emitidas por el Consejo de Regencia. El reglamento indicaba que no estaría facultado para «hacer leyes permanentes», al menos que después se sometieran a la «confirmación» de las futuras Cortes (lo mismo resolvió para el caso de los decretos, pero su contrapeso allí sería el Consejo Reunido). En pocas palabras, la regencia estaba pensada para cumplir funciones de gobierno y de administración de la monarquía, pero no para «legislar».

El punto 16 marcaba que los regentes y sus ministros serían responsables ante la «nación» por su conducta y desempeño. El principio de responsabilidad, por lo tanto, abarcaba a unos y otros gobernantes. En la concepción de Jovellanos privaba la idea de que en el rey cabía la inviolabilidad de su persona en forma «ilimitada»; pero que sería muy peligroso extender esa «prerrogativa» a la regencia. En el monarquismo absoluto había existido el famoso juicio de residencia, sobre todo para evaluar las administraciones de los virreinos americanos; mas el «juicio» se hacía para rendirle cuentas al soberano. La responsabilidad que proyectaba la Junta Central tenía un signo distinto: la rendición de cuentas ante la nación. Es cierto que el término nación podría tener un carácter etéreo o prestarse a las ambigüedades de la época; la verdad, empero, es que esa nación estaría representada en pocos meses —por lo menos esa era la intención de los centrales— por las futuras Cortes generales. La introducción del principio de responsabilidad, más tarde, sería la semilla de ulteriores disputas en la era de las regencias constitucionales. Historiográficamente, representa unos de los elementos a debate sobre los rasgos parlamentarios o no del llamado doceañismo y el trienio liberal de la España peninsular.

El punto 21 intentó poner a resguardo el principal producto de la Junta Central: la convocatoria a Cortes de orden bicameral. Mandataba, sin retórica alguna, que el Consejo de regencia no podría hacerle variación alguna a su convocatoria. Después se arrepentirían parcialmente, dado que emitirían otro decreto adicional —29 de enero de 1810— para saldar los pendientes todavía no resueltos.³⁷ Lo importante era que anclaba la acción de la regencia al contrapeso de las futuras Cortes generales,

Por último, la Diputación Celadora se compondría de ocho individuos, cuya función principal sería velar nada menos que por «los derechos de la nación». Es decir, los centrales buscaban heredar un contrapeso nuevo —porque también revitalizaba el Consejo reunido en el mismo sentido— a la regencia. La Diputación Celadora puede entenderse como una anticipación —con sus diferencias obvias, desde luego— a la ulterior figura del «poder conservador» de Constant (1814) o el Supremo Poder Conservador del México independiente de 1836.

En breve, en la Junta Central predominó la idea de que la regencia del futuro debía ser un poder temporal en nombre de Fernando VII, acotado en sus funciones y sujeto a responsabilidad por su «conducta y desempeño». En lo particular, el reglamento del Consejo de Regencia no sólo fue un proyecto de Garay y Jovellanos, sino que fue discutido, modificado y sancionado por los centrales el 28 de enero de

³⁷ Las principales adiciones del decreto fueron tres: definición de los dos sistemas de elección de suplentes (el peninsular y el de los americanos); el establecimiento de algunos requisitos de entrada a la representación de los grandes (ser cabezas de familia, edad de 25 años y no haber participado con el gobierno francés); y las reglas del uso del veto de la regencia («graves razones»), su rompimiento por las Cortes (voto de las dos terceras partes del pleno) y la posibilidad de que la regencia pudiera —si lo consideraba pertinente— cancelar la operación de las Cortes (¿premisa parlamentaria?) después de seis meses de permanencia continua. Jovellanos, *Memoria*, t. II, pp. 153-158.

1810 (tres regentes juraron obedecerlo en la noche del 31 de enero). Su nula observancia se debe a que la regencia, andando el camino, emitió un decreto con el que se negó a reconocer todo documento que limitara sus funciones. Las cosas acabaron muy mal. Los centrales, después de 16 meses al mando del gobierno insurgente, fueron perseguidos y, en algunos casos, sometidos a juicio de responsabilidad y encarcelados temporalmente. En el éxodo a sus lugares de origen, se les prohibió que anduvieran en grupo. El temor de la regencia de transición, junto con el del Consejo Reunido, era que se reorganizaran en alguna otra parte de la península o en el espacio americano.

El Consejo de Regencia tomó las riendas del gobierno insurgente con Castaños, Escaño y Fernández de León. Debilitado militarmente y golpeado en su representatividad de mando superior, tuvo que reconstruir las bases de su legitimidad. Tuvo el apoyo inicial de varias juntas superiores provinciales de España, pero otras más le regatearon su carácter «supremo» y trato de «majestad». El sostén de las autoridades americanas fue desigual: desde las posiciones separatistas en una buena parte de la América del sur y la América meridional hasta la adhesión de los importantes virreinos del Perú y Nueva España.³⁸ Probablemente esto explique por qué razón, pasado cierto tiempo, se haya «removido» a Fernández de León e «invitado» al novohispano Miguel de Lardizábal. Lardizábal había sido electo como vocal de la Junta Central, pero ya no le dio tiempo de tomar posesión por la referida disolución de los centrales en enero de 1810.³⁹ Su legitimidad, por haber pasado por todo el proceso electoral de 1809, fue indiscutible; además, residía en España como consejero de Indias y había sido «enemigo» de Godoy. El puente con la Nueva España era vital, tanto por el flujo de recursos a la regencia como por ser uno de los virreinos más preciados de la monarquía española. Los trabajos del Consejo de Regencia duraron nueve meses, poco más de la mitad de los de la Junta Central. No me compete realizar un balance de sus alcances y límites de gobierno; pero está claro que el año de 1810 —periodo administrativo del Consejo de Regencia— fue uno de los peores momentos de la resistencia española. De ahí que Artola haya caracterizado a este periodo —1810-1811— como los «años inciertos».⁴⁰ De cualquier modo, la regencia cumplió con dos cometidos fundamentales: mantuvo un mando superior, aunque sea de tipo «simbólico»; y encauzó, previa presión de juntas provinciales como la de Cádiz, la convocatoria a Cortes generales.⁴¹ De su investidura y alta representatividad emanarían las regencias constitucionales.

³⁸ Algunas referencias que siguen este fenómeno: Rodríguez, *Independencia*; el conjunto de textos compilados por Chust, 1808; y Breña, *Primer*.

³⁹ Una buena reconstrucción de la elección de Lardizábal: A. Ávila, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 80-100.

⁴⁰ M. Artola, *La guerra de la independencia*, Madrid, Espasa Calpe, 2007, pp. 161-188.

⁴¹ Todavía resulta un enigma saber por qué el Consejo de Regencia nunca convocó a los brazos como lo proyectó la Junta Central. La respuesta del olvido o la manipulación del oficial primero, Manuel Quintana, no resulta suficiente. Es cierto que el decreto de los centrales nunca se publicó en la Gaceta —así lo reconoció Jovellanos en su *Memoria*—; sin embargo, este «error» pudo ser enmendado por la re-

Por fortuna, existe el estudio pulcro y preciso de Rafael Flaquer sobre las regencias en la época de las Cortes constituyentes.⁴² Lo mismo presenta un breve perfil de los nombres de las cuatro regencias que se integraron entre 1810 y 1814, que realiza una apretada síntesis de los tres reglamentos en funciones. A su vez, esboza el acelerado movimiento de ministerios que efectuaron las regencias en turno y describe algunos de los conflictos que vivieron las Cortes y las regencias constitucionales. Y lo más importante: concluye que este periodo puede ser visto como un «gobierno de convención», muy cercano a la vieja caracterización de Artola.⁴³ A pesar de ello, vale la pena recuperar el recorrido de las regencias en su conjunto (cuadro 1) y sumarle una perspectiva que recupere el problema de los ejecutivos colegiados y su consecuencia en los diseños institucionales americanos.

Como es visible, todas las regencias contenidas en el cuadro 1 fueron emanaciones de las Cortes, lo que incluye la primera regencia. A pesar de que esta última contenía los mismos nombres del Consejo de Regencia, el estatus político y de representatividad de ambos cuerpos fue radicalmente distinto: una había sido electa por la Junta Central (a excepción de Lardizábal, nombrado por el mismo Consejo de Regencia en sustitución de Fernández de León) y la otra por un acto constitucional. Asimismo, puede verse que todas las regencias se vieron conformadas por un corto número de miembros (obsérvese que mantienen los números «mágicos» de tres y cinco individuos), quizá emulando la experiencia proporcionada en los tiempos de la monarquía absoluta o de la más reciente Junta Central. Del mismo modo, es manifiesto que se sostiene la vigencia del cuerpo colegiado; esto es, una división intrínseca del poder ejecutivo, que tendía a resguardar los dos valores centrales del monarquismo: ser representantes temporales del rey y alejar a sus integrantes de la tentación de la «tiranía».

gencia, pues le tomó cinco meses —mediados de junio de 1810— en consolidar los preparativos de la convocatoria. Más aún, hizo modificaciones sustanciales, por ejemplo, en el tema de los suplentes americanos. Además, los regentes avalaron una convocatoria de tipo territorial, con el mismo procedimiento de elección con el que se eligieron los centrales americanos de 1809-1810 (elección por ayuntamientos y la suerte política). Entonces, la pregunta que surge es ¿por qué la regencia guardó «silencio» en cuanto a la convocatoria prevista de los brazos? Se sabe que efectuó consultas al Consejo Reunido y al Consejo de Estado sobre el tópico. Ambos cuerpos respondieron que no debía realizarse una convocatoria en la que se hiciera la distinción entre diputados populares y diputados por estamentos. También, es conocido que emitió un decreto —19 de agosto de 1810— en que se apegó a lo dictado por la Junta Central, al dejar en libertad a las Cortes para que se dividieran o no en dos cámaras; pero nunca se pronunció claramente sobre la convocatoria separada a los estamentos. Una posible respuesta podría situarse en las juntas superiores provinciales. Éstas fueron las encargadas reales de organizar y convocar a elecciones populares donde, en efecto, se dieron procesos electorales. Tal vez allí se dio el «veto» a los brazos metropolitanos.

⁴² R. Flaquer Montequi, «El ejecutivo en la Revolución liberal», en Miguel Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 1991.

⁴³ El predominio de las Cortes sobre las regencias de esta época es compartido por la mayor parte de autores que se ocupan del periodo como Pérez, *Cortes*, pp. 380-390. Marcuello prefiere el término de «gobierno de asamblea»: J. I. Marcuello Benedicto, «Las Cortes generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de asamblea», en Artola, *Cortes*. Artola, el más enfático de todos, habla de la presencia de una monarquía parlamentaria: M. Artola, «La monarquía parlamentaria», en el mismo libro que la referencia anterior.

C.1. Regencias constitucionales, 1810-1814

Concepto	Primera regencia	Segunda regencia	Tercera regencia	Cuarta Regencia
Duración	Un mes y un día (24/09/1810- 27/10/1810)	14 meses y 13 días (28/10/1810- 11/01/1812) 13	14 meses y 15 días (21/01/1812- 08/03/1813)	13 meses y 18 días (08/03/1813- 10/05/1814)
Titulares	Pedro Quevedo, Francisco Saavedra, Francisco Javier Castaños, Antonio Escaño y Esteban Fernández de León	Joaquín Blake, Pedro de Agar y Gabriel Císcar	Pedro de Alcántara Toledo, Joaquín Mosquera, Juan María de Villavicencio, Ignacio Rodríguez de Rivas y Enrique José O'Donnell	Pedro de Agar, Gabriel Císcar y Luis de Borbón
Sustitutos o suplentes	Miguel de Lardizábal	Pedro Palacio, marqués de Castelar, José María Puig Samper	Juan Pérez Villamil	

Fuente: Flaquer, «Ejecutivo»; Pérez, *Cortes*; Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias, 1810-1813.

Relevante, también, es el asunto de la permanencia. El alto número de regencias en menos de cuatro años refleja una inestabilidad de facto en su constitución. Sin embargo, la imagen de «anarquía» se mitiga al hacerse la distinción entre la firmeza de la institución y el movimiento de sus miembros. Lo que sucedió, al final de cuentas, fue un cambio constante de nombres; pero la institución permaneció, en sus fundamentos, en los mismos términos. De igual manera, y a pesar de la convulsión política de esta época, tres de las regencias contenidas en el cuadro 1 se mantuvieron cercanas al año y medio de funciones; a lo que habría que añadir la conexión de integrantes entre la segunda y cuarta regencias (Agar y Císcar). La excepción, de nueva cuenta, recayó en la primera regencia (un mes de permanencia). Las razones de su derrumbamiento fueron distintas a las de sus cesionarias: el desgaste del gobierno pre-constitucional sin logros militares de gran alcance y la oposición de dos de sus miembros —el presidente, Quevedo, y Lardizábal— a las acciones «radicales» de las Cortes (por ejemplo, instituirse en constituyente y no en una asamblea «ordinaria», «trasladar» la titularidad de la soberanía del rey a la nación y su representación en las Cortes y, sobre todo, tran-

sitar hacia un gobierno con división de poderes fáctico y reglamentario, aún antes de que comenzara la discusión de la constitución).⁴⁴ Por último, el tema de los sustitutos y suplentes. Estas figuras no fueron menores, pues pasó que algunos regentes propietarios participaron por poco tiempo y de manera marginal en las decisiones de gobierno. Verbigracia, Castaños y Blake por las comisiones militares de las que fueron objeto; o bien, el caso Fernández de León. Éste fue sustituido por Lardizábal a un mes de configurado el Consejo de Regencia —inicios de febrero de 1810— y lo hizo de manera permanente.

El conjunto de elementos descritos aquí dieron forma a un tipo de regencia constitucional de cepa monárquica. Casi todos los historiadores del periodo coinciden en ver una relación desigual o de subordinación de las regencias constitucionales respecto de las Cortes. El siguiente paso es preguntarse ¿de qué tamaño fue ese «gesto de desconfianza» —el término es de Constant— de las Cortes hacia los poderes ejecutivos temporales? O, en el lenguaje de Artola: ¿hubo división de poderes rígida o una tendencia parlamentaria en este periodo de estudio? En mi opinión, no hay respuestas monolíticas. Se dieron tanto elementos de rigidez como condimentos de tipo parlamentario. Algunos diputados constituyentes lo hicieron explícito en los diarios de debates. Me parece que la clave está en rastrear los primeros momentos de autodefinición de las Cortes y luego analizar, aunque sea brevemente, la etapa de reglamentación de las regencias.

El primer asunto ocurrió en los primeros días de instaladas las Cortes. El Consejo de Regencia asistió a su inauguración, dejó una memoria por escrito, se despidió y presentó su dimisión para que la asamblea quedara libre de formar un nuevo gobierno.⁴⁵ Entonces, la asamblea —constituida por 47 suplentes y 55 propietarios— pensó que era mejor «rehabilitar» a los regentes pasados; mas no bajo los lineamientos de la vieja investidura. Tanto los diputados Diego Muñoz de Torrero como Manuel Luján tenían ya preparada su agenda política. El primero pidió que se declarara la soberanía de las Cortes (en representación de la nación), la división de poderes y el reconocimiento de Fernando VII; pero también apoyó que el poder ejecutivo quedara interinamente en manos de la regencia, siendo sus miembros «responsables ante la nación». El segundo añadió la obligatoriedad de que los regentes juraran ante la «soberanía nacional», encarnada en las Cortes. La declaración de soberanía nacional provocó un gran debate en el pleno, aunque nunca se rechazó la idea de que los regentes juraran ante las Cortes. Al final, la cosa quedó como la presentó Luján. Eran las 10 de la noche. Se envió una comi-

⁴⁴ No fue la actitud de todos los regentes. Por ejemplo, el general Castaños hizo un pronunciamiento público ante las Cortes, donde suscribió su adhesión a las acciones de la asamblea y por la «nación». Luján refiere que la noche que le fue a avisar al general Castaños sobre su cese —lo acompañaban Agar y Puig— siempre manifestó su disposición a acatar las resoluciones de las Cortes. Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias, 1810-1813, en *Congreso de los Diputados. Diario de sesiones, 1810-1813*, dos discos compactos, 4 de enero de 1810, C1, p. 296. En adelante se citará como Diario de Cortes.

⁴⁵ Diario de Cortes, 24 de septiembre de 1810, C1, p. 3.

sión para comunicar a los regentes que se había resuelto su permanencia en la nueva regencia, aunque tenían que prestar juramento. Cerca de las 12 de la noche, llegaron cuatro de los cinco individuos de la regencia (Saavedra, Castaños, Escaño y Lardizábal) y juraron en los términos aprobados con anterioridad. Quedo alegó motivos de enfermedad para no presentarse (luego sería perseguido por las Cortes, lo mismo que Lardizábal). Al día siguiente, se aprobó la inversión — que era una subversión simbólica— de trato: tratamiento de majestad a las Cortes (pocos días antes atribución del Consejo de Regencia); y de altezas, a los nuevos regentes y los magistrados.⁴⁶ Al enterarse la primera regencia constitucional que se había aprobado la «responsabilidad política» de sus integrantes cuestionó: cómo iban a saber de que eran responsables si no conocían sus límites, obligaciones y facultades.⁴⁷ El cuestionamiento de la nueva regencia terminó por ser la clave de las ulteriores discusiones en torno al tema de la división de poderes.

Las Cortes quedaron «sorprendidas» con la inteligente reacción de la regencia y, de inmediato, comisionaron a varios diputados para que generaran un proyecto al respecto. El más acabado fue el del diputado Torrero, que sirvió de base a la discusión. Hasta las cuatro de la mañana, no se había llegado a resultados claros. De ahí que sólo se hayan acordado generalidades: que la regencia debía resguardar la inviolabilidad de Fernando VII, realizar labores de defensa del «Estado» y que las Cortes, en lo futuro, crearían un reglamento futuro sobre el tema.⁴⁸

De aquí en adelante surgieron diversas propuestas de acotación a la regencia sin un plan estructurado o de botepronto, según las necesidades del momento. Por ejemplo, el diputado Capmany propuso la trascendental moción de separar los cargos de uno y otro poder político: ningún diputado a Cortes podría aceptar pensión o cargo del ejecutivo interino. La medida, que iba en contra de los principios parlamentarios, fue aprobada por aclamación.⁴⁹ Hubo, además, una adición que partió a la asamblea por mitad: que la limitante fuera extendida un año después de ejercido el cargo (se aprobó por 51 contra 41 votos). Luego se sancionaron tres elementos de control, que hoy deben considerarse como instrumentos de vigilancia tanto de los sistemas parlamentarios como de las asambleas republicanas: que la regencia presentara cada mes un estado de guerra y financiero de España (1 de octubre de 1810); que hubiera el nombramiento de comisiones de Hacienda (ocho diputados) y Guerra (10 miembros) para dar seguimiento a sus homólogos ministeriales; y la aprobación unánime —a moción de Argüelles— de que las comisiones de Cortes pudieran pedir «datos o noticias» a los secretarios del ramo (11 de octubre 1810).

A lo largo de las primeras tres o cuatro semanas de las sesiones de Cortes ya se habían planteado —no resuelto— los problemas torales del tipo de división de poderes que querían las Cortes.

⁴⁶ Diario de Cortes, 25 de septiembre de 1810, C1, p. 5.

⁴⁷ Diario de Cortes, 26 de septiembre de 1810, C1, p. 9.

⁴⁸ Diario de Cortes, 27 de septiembre de 1810, C1, p. 10.

⁴⁹ Diario de Cortes, 29 de septiembre de 1810, C1, pp. 15-16.

La primera etapa de reglamentación de las regencias sucedió entre principios de diciembre de 1810 y mediados de enero de 1811 (un mes y 10 días de debates): se dio origen al primer reglamento de la regencia.⁵⁰ Éste fue muy extenso —siete capítulos con diversos artículos cada uno de ellos— y tocó una buena parte de los tópicos que se replicarían en el debate sobre la formación de la constitución; pero lo más importante fue que se hizo clara —tal y como la primera regencia lo reclamó en su momento— la división de poderes que deseaban las Cortes. Sin tapujo alguno, los nuevos diputados reglamentaron (artículo 3, capítulo I) que el poder ejecutivo tendría el nombre de Consejo de Regencia temporal, hasta la vuelta del rey o hasta que se sancionara la constitución. En el mismo artículo, también indicaron por quién debían ser electos los regentes, a los que respondieron que las Cortes; luego, definieron la forma de su elección: de uno en uno, mediante voto secreto, y procediendo por la vía del «juicio de tachas».⁵¹ Y, finalmente, remataron el artículo con las siguientes palabras: «los individuos del poder ejecutivo serán amovibles a voluntad de las Cortes».

Este artículo definitorio se aprobó en el pleno de las Cortes casi sin discusión alguna, lo que habla del consenso que existía para situar a la regencia en los términos descritos aquí.⁵² Esto es, que la nueva regencia tendría la función de poder ejecutivo temporal; la ratificación de que los regentes debían su origen a las Cortes; y que los regentes electos serían removibles. Estos dos últimos elementos, seguramente, sirvieron a Artola para caracterizar a dicha época como la de los «orígenes» de la mo-

⁵⁰ Todas las referencias sobre el reglamento, al menos que se aclare otra cosa, tienen como fuente las diversas sesiones de Cortes que ocurrieron en este periodo de tiempo.

⁵¹ Los requisitos para ser regente (artículo 2, capítulo I): ser español y tener 30 años sin precedentes de infidencia, ni de tipo criminal. Es decir, las calidades para ser regente —aclaró el diputado Morales de los Ríos— no iban más lejos que la de ser ciudadano. En el mundo legal, un simple soldado con virtud y patriotismo podría ser regente. El diputado Espiga propuso aumentar la edad para «garantizar» la experiencia, junto con la cualidad de tener algunos años de servicio en el ramo administrativo o militar. Ate-lla pidió que se añadiera el requisito de ser «cabeza de casa», a lo que Villanueva cuestionó que excluiría de facto a los eclesiásticos. La sanción del artículo quedó como lo presentó Argüelles —autor del proyecto global—, salvo la adición de excluir a los individuos de sangre francesa en un cuarto grado y a los casados con francesa. En el capítulo VII del reglamento (artículo 4), se sumó a estos requisitos la incompatibilidad entre ser regente y conservar un mando militar en funciones. La medida desató una gran polémica, porque golpeaba a uno de los integrantes de la segunda regencia (Blake), que estaba en comisión militar. El otro regente militar (Puig) no tuvo problemas, ya que no tenía comisión alguna al respecto y sólo realizaba funciones en la regencia. A pesar de las evasivas de Argüelles sobre el tema, la idea era impulsar una regencia de tipo civil. Esto quedó claro cuando el diputado Capmany —en su defensa del proyecto— dijo que ya era tiempo de acabar con los «caudillos militares». Que el mismo individuo que tenía la facultad de nombrar los cargos militares no podía nombrarse a sí mismo. Esto había sido uno de los problemas de los césares de la antigua Roma. Como los militares podían aspirar al cargo de los emperadores, esto dio origen al «despotismo imperial». El artículo se aprobó en los términos del proyecto. Por su parte, a Blake nunca se le removió por esta u otra causa. Además, tuvo a favor que prestó su juramento —el 8 de diciembre de 1810— antes de que se sancionara el reglamento de la regencia.

⁵² Una de las pocas observaciones que se dieron ulteriormente —sesión del 21 de diciembre de 1810— fue sobre la nominación de división de poderes. Aróstegui alegó que a veces se hablaba de poder ejecutivo y otras de Consejo de Regencia. Pedía que no se confundieran los términos. Que lo del poder ejecutivo venía de la «nefasta influencia» de los franceses. Prefería que siempre se hablara de Consejo de Regencia en el reglamento. Todos consistieron en que así debía hacerse en adelante.

narquía parlamentaria (1810-1814).⁵³ En contraste, en otra parte del reglamento (artículo 2, capítulo I) se ratificó lo que ya se había aprobado en los primeros días de sesiones de las Cortes: «no podrá ser nombrado para el poder ejecutivo ningún diputado del congreso nacional durante su diputación». No faltó quien presentara una adición para que la restricción aumentase de un año, a tres. No procedió la moción; pero lo que sí quedó asentado fue que las Cortes ratificaron su creencia de que no debían mezclarse los individuos que pertenecían a las Cortes con ninguno de los integrantes —regentes, ministros y funcionarios de apoyo— del poder ejecutivo. Este elemento, como se ha dicho atrás, tendía a emparentarse con los modernos sistemas republicanos (el modelo de Estados Unidos).

Las Cortes, vía el reglamento, incluyeron un par de controles más de gran talle: la rotación de la presidencia de la regencia y el tema de la responsabilidad de sus integrantes. El primer asunto —artículo 1, capítulo I— se reguló al definirse el número de individuos de la regencia (tres con «igual autoridad»); pero al mismo tiempo se determinó que tendrían una presidencia definida desde las Cortes y que ésta debía ser rotativa cada cuatro meses. El gesto de desconfianza era tan grande que las Cortes quisieron resguardar aún más la división intrínseca del poder ejecutivo; ya no sólo por la elección de un cuerpo colegiado, sino al evitar que alguno de sus miembros se entronizara en la dirección de la regencia. El segundo asunto había sido sancionado previamente por la asamblea. A nadie le quedaba duda que los regentes tenían que ser responsables ante la «nación» (artículo 4, capítulo I). La discusión en la etapa reglamentaria era si habría que extender dicha responsabilidad a los ministros del poder ejecutivo. En diversas sesiones se discutió el tema, pero al final prevaleció el diseño del proyecto original que decía: «Los individuos del poder ejecutivo rubricarán cualesquiera resoluciones que entreguen a los secretarios de despacho, o acuerden con ellos, siendo éstos responsables de las que pueden por sí y se hallen sin dicho requisito». Esto significa que no prosperó la idea de hacer responsables a los regentes y a los ministros a la vez. Los regentes serían responsables ante la nación —representada por las Cortes— y los ministros frente a los regentes. De ahí que se introdujera la obligatoriedad de la firma de los tres regentes en la emisión de las «leyes», decretos y cédulas de las diferentes secretarías de Estado de la época.

La responsabilidad del ejercicio del cargo, junto con el principio de amovilidad de los regentes, deben interpretarse como los dos instrumentos más poderosos de las Cortes, no sólo para mantener a raya a las regencias constitucionales, sino

⁵³ La idea de monarquía parlamentaria de Artola parte, entre otros elementos, de los presupuestos de la escuela «decisionista». Esto es, en aquellas experiencias en que domina la decisión de las Cortes sobre el monarca puede darse una monarquía parlamentaria. Y viceversa: cuando la «última decisión» está en manos del rey, se tiende a establecer una monarquía constitucional. Existen, en su perspectiva, situaciones intermedias y «puras», como en el caso inglés. Ángeles Lario prefiere hacer la distinción entre «monarquía constitucional pura» y «monarquía constitucional de gobierno parlamentario». M. Artola, «Conferencia inaugural: monarquía y república en la España contemporánea», en A. Lario (ed.), *Monarquía y república en la España contemporánea*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED, 2007. A. Lario, «Los estudios sobre Monarquía y república. Nuevos paradigmas interpretativos», en este mismo libro.

como la señal por antonomasia de la vulnerabilidad de las mismas. Las Cortes no sólo podrían llamar a cuentas a los regentes por sus «errores» de gobierno, además podían removerlos, tal y como ocurrió en el periodo de estudio.⁵⁴ El diario de sesiones registra que la rendición de cuentas de las regencias depuestas se dio en forma suave y sin grandes estridencias. De cualquier manera, el reglamento adicionó (artículo 3, capítulo IV) que las regencias constitucionales debían presentar un «estado individual y documentado del ingreso e inversión» del erario público. Después de examinado por las Cortes, se publicaría la regularidad del ejercicio. Por la situación excepcional que vivía la metrópoli, se exigió la presentación de un «estado abreviado» cada seis meses.⁵⁵

Las facultades de las regencias constitucionales, frente a la imagen de debilidad que suele presentarse, no fueron pocas, ni mucho menos marginales. Se reguló que los regentes podrían nombrar al conjunto de ministros de la época y los cuadros de funcionarios que los acompañaban.⁵⁶ Todas las entradas y salidas de los recursos públicos —la definición de los presupuestos, desde luego, era una atribución de las Cortes— estarían bajo su control. Lo mismo sucedió con la «policía interior del Estado» y el nombramiento de los cargos militares, según la «ordenanza» general del gremio.⁵⁷ Del mismo modo, se les otorgó la facultad de «proveer» los puestos militares y de gobierno de los dominios de América y Asia, con la única restricción de que dieran aviso a las Cortes antes de su publicación. Esto es, les confirieron la atribución de nombrar virreyes, intendentes, capitanes generales, gobernadores de provincia y jefes políticos superiores en los territorios americanos y la única reserva fue un tímido veto moral de «aviso» a la asamblea. Y, finalmente, siempre se mantuvo el derecho de iniciativa ante las Cortes.

Después de aprobado el primer reglamento de la regencia vinieron dos nuevas reglamentaciones. Las principales adecuaciones al reglamento del 21 de enero de 1811 fueron tres. Primera: el cambio de tres a cinco regentes. Lo más importante no fue el incremento del número —lo que podía interpretarse como una vuelta a la regencia emanada de los centrales—, sino que se estableció la obligatoriedad de incluir dos individuos de ultramar. Con ello, se amplió aún más el peso de la representación de los americanos en el poder ejecutivo. Segunda: rotación de la pre-

⁵⁴ Aparte de los cambios totales, hubo dos remociones individuales: la del obispo de Orense y la de O'Donnell.

⁵⁵ Otros límites a las facultades de las regencias tuvieron que ver con el asunto de la guerra y la paz, así como los tratados comerciales. En todos estos temas, los regentes no pudieron proceder sin el concurso, o previo decreto, de las Cortes.

⁵⁶ La disposición reglamentaria incluía cargos civiles como eclesiásticos. Lo que significa que trasladaron a las regencias constitucionales el real patronato del rey. Este elemento, en particular, sí fue motivo de acalorados debates; pero no fueron suficientes para que la mayoría de las Cortes mantuviera esta prerrogativa en manos de los regentes. Asimismo, vale puntualizar que ciertos empleos civiles, como algunos de Hacienda, tuvieron un control compartido en su nombramiento y remoción: la regencia y las Cortes.

⁵⁷ La atribución de resguardar la tranquilidad pública tuvo su contraparte ciudadana: debía realizarse respetando «la libertad individual de los ciudadanos» y el correo privado. A los asuntos de seguridad, se añadió el tema de la «salud pública» (cuidado de enfermedades contagiosas, entre otros).

sidencia de la regencia de cuatro a seis meses, lo que significó un ligero cambio de tiempo, pero no de los atributos para preservar su carácter de cuerpo colegiado. Y tres: se amplió la responsabilidad del ejecutivo a los ministros y se aprobó que pudieran acudir a discutir sus asuntos o los de las Cortes ante el pleno, lo que implicó hacer responsables tanto a los regentes como a los secretarios de Estado. En suma, las variaciones no fueron estructurales o de cambio en el diseño de poderes públicos.

El tercer reglamento —8 de abril de 1813— sí tuvo modificaciones de gran envergadura. Flaquer sintetiza la reforma en los siguientes puntos: eliminación de la rotación de la presidencia de la regencia, irresponsabilidad política a los regentes, mayor autonomía de gobierno a los ministros, y responsabilidad individual y colectiva a los secretarios de Estado.⁵⁸ Los dos primeros cambios ayudaron a fortalecer la cuarta regencia constitucional; aunque las Cortes conservaron el arma de la amovilidad. Si llegaran a observar algún «exceso», siempre cabía remover a uno o todos los regentes en su conjunto. Pero, al mismo tiempo, el fortalecimiento tuvo su artificio. El reglamento estableció que los ministros tendrían una relación directa —actuarían en nombre de la regencia, mas sin darle cuenta a la misma—, lo mismo con el Consejo de Estado que con las Cortes. Por eso se reguló que los secretarios de Estado pudieran asistir al pleno de la asamblea; no sólo con el fin de informar a las Cortes, como ya ocurría en el anterior reglamento, sino para «debatir» y rendir cuentas. Quizá esto explica la «reactivación» del viejo precepto de «acuerdo en junta» de los ministros, como llegó a ocurrir en el siglo XVIII con Floridablanca. Esta posibilidad de tomar decisiones en forma colegiada debía contener un control de responsabilidades. De ahí que los diputados hayan inventado la responsabilidad colectiva y la responsabilidad individual de los ministros. La primera aplicada cuando los ministros hubieran actuado en junta; la segunda, sólo atribuible al secretario del ramo. Desde este punto de vista, es posible afirmar que a las cabezas de la cuarta regencia constitucional se les asignó un papel distinto al de sus predecesoras: menos gobierno y más un rol —como ya lo había pensado Jovellanos en la Diputación Censora— de «poder moderador».⁵⁹

Muy poco tiempo hubo para evaluar qué tan buen diseño de poderes se ideó en abril de 1813. Pronto vino la convocatoria a Cortes ordinarias, el regreso de Fernando VII —se sabía de su liberación desde diciembre de 1813—, la disolución de las Cortes constitucionales en mayo de 1814 (golpe parlamentario que contó con el relevante apoyo de 69 diputados americanos y peninsulares) y el retorno al monarquismo absoluto. La experiencia de las regencias constitucionales quedó, como todo lo demás, en suspenso. El regreso del constitucionalismo gaditano en 1820 generaría, en un momento ulterior, la formación de una efímera regencia constitu-

⁵⁸ Flaquer piensa que todos estos cambios perfilaron un «gobierno de gabinete», que no es otra cosa que una forma específica de gobierno parlamentario. Flaquer, «Ejecutivo», pp. 60-61.

⁵⁹ Desde luego, con una debilidad intrínseca a su diseño: la persistencia de la amovilidad de los regentes. Sin embargo, esta contrariedad sí fue subsanada en el caso del monarca: se había aprobado, a nivel constitucional, la inviolabilidad de la persona del rey y la evidente inamovilidad del mismo.

cional (1823); pero sólo para sortear, sin éxito, una nueva crisis entre el monarca y las Cortes. En realidad, el trienio liberal funcionó sobre la base del monarquismo constitucional de 1812. El golpe definitivo de Fernando VII a las Cortes (mayo de 1823) retardaría la memoria de las regencias «españolas» hasta su muerte en 1833. En cambio, la influencia de los ejecutivos colegiados en el continente americano sería más inmediata.

LAS REGENCIAS EN LA NUEVA ESPAÑA

En los territorios de ultramar hubo juntas americanas, elecciones para conformar la Junta Central radicada en la metrópoli, elecciones de propietarios para integrar las Cortes constituyentes de Cádiz y las ordinarias ocurridas entre 1813-1814 y 1821-1823, una buena cantidad de movimientos separatistas y varios gobiernos independentistas con ejecutivos colegiados.⁶⁰ De todo esto fue partícipe la Nueva España. Era una parte integrante de la monarquía española y no pudo —tampoco quiso— sustraerse a la crisis de sucesión y representación hispánica de 1808.

Sin embargo, el territorio novohispano vivió dos peculiaridades respecto a los otros virreinos americanos: una guerra civil prolongada de 10 años —civil, fernandina y separatista a la vez— y una ruptura realista que consumó la independencia definitiva de la Nueva España.⁶¹

Fue guerra civil porque se realizó, primordialmente, con recursos humanos y financieros americanos. De la descarnada lucha, se configuraron dos bandos: los realistas y los insurgentes. Los realistas, peninsulares y americanos, fueron partidarios de las instituciones borbónicas, de la Junta Superior de Sevilla, de la Junta Central de 1809-1810, de las Cortes generales de Cádiz, de la vuelta al absolutismo de 1814-1820 y del retorno de la Constitución de Cádiz en 1820-1821. En cambio, la insurgencia novohispana fue un movimiento heterogéneo en lo social y en los grupos y líderes que la encabezaron.

⁶⁰ Jaime Rodríguez ha hecho uno de los mejores esfuerzos por entender, en su conjunto, los procesos americanos. De su amplio recorrido, resalto la creación de nueve juntas americanas entre 1808-1810 y la existencia de diversos gobiernos colegiados entre 1814 y 1822: el Director Supremo y la Junta de Observación de Buenos Aires, 1814-1815; la República de Colombia de 1819 (Quito, Venezuela y Bogotá con un presidente y dos vicepresidentes); el proyecto fallido de varios ministros peninsulares y las Cortes generales de mayo de 1821, en donde pensaron en crear tres regencias americanas con infantes borbonistas y límites constitucionales bien definidos; el proyecto novohispano que encabezó Mariano Michelena en las mismas Cortes ordinarias de junio de 1821, que propuso dividir el continente americano en tres grandes espacios con gobiernos y Cortes locales y una regencia de dos individuos realistas (un príncipe español y otro representante nombrado por Fernando VII); y el Triunvirato del Perú de 1822, electo por un congreso constituyente. Rodríguez, *Independencia*, pp. 145, 309-310, 335, 351-354 y 394.

⁶¹ La mejor historia de la guerra de independencia de México sigue siendo la de L. Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, FCE, 5 tomos, 1985; pero también existen dos buenos estudios de largo aliento contemporáneos: B. R. Hamnett, *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional 1750-1824*, México, FCE, 1990; y H. Hamill, *The Hidalgo Revolt. Prelude to The Mexican Independence*, Gainesville, University of Florida Press, 1966.

Miguel Hidalgo, el iniciador de la guerra civil en septiembre de 1810, combatió a los «gachupines», el mal gobierno y la desigualdad social con una fuerza masiva sin parangón en la totalidad de los levantamientos separatistas americanos. Según cálculos de Alamán, llegó a concentrar a noventa mil seguidores de una causa que todavía forma parte del debate de la historiografía mexicana.⁶² Su movimiento se desvaneció —no murió— en 1811, al ser apresados él y sus principales líderes militares, luego fusilados y colgadas sus cabezas por más de 10 años en la alhóndiga de Guanajuato.

La insurgencia novohispana fue también juntista —la Junta de Zitácuaro de 1811-1813, comandada por el secretario particular de Hidalgo, Ignacio Rayón—, que más bien configuró una «regencia» militar y política de tres individuos, con el objeto de unificar las fuerzas insurgentes y sin abandonar el halo fernandino que caracterizó a su movimiento.⁶³

Luego fue la actuación de María Morelos y Pavón (1811-1815), con un congreso constituyente insurgente «provisional» y acotado —operó con una representación de entre nueve y 16 individuos y sólo uno de ellos electo «popularmente»—; pero con un poder simbólico colosal: dio al movimiento insurgente una envoltura constitucional alterna a la de Cádiz —la «Constitución de Apatzingán» de octubre de 1814— y fijó el ideal de la independencia de la Nueva España sin retórica alguna. En dicha constitución, con la advertencia de sus progenitores de ser un documento «provisional», se bautizó al virreinato de la Nueva España como «América mexicana»; se prescribió un catálogo de derechos individuales (seguridad, propiedad, libertad de movimiento, domicilio, libertad de expresión, industria y comercio); se proyectó una noción de ciudadanía y representación política más radical que la gaditana, sin distinción de castas y requisitos mínimos de acceso; y se pensó en una división de los tres poderes públicos convencionales. El poder legislativo sería por elección popular, mediante un método de elección muy parecido al de Cádiz; mientras que el poder ejecutivo —tres individuos— y el judicial —cinco miembros— emanaría de esa misma asamblea,

⁶² En un primer momento, el debate historiográfico se situó en saber si la insurgencia había contado con un proyecto político de «nación» o si sólo fue de tipo reformista contra el mal gobierno. Un segundo momento, creo el debate más contemporáneo, tiene como punto de partida la siguiente pregunta: ¿la insurgencia mexicana fue fernandina (monárquica) o usó a Fernando VII como una máscara para ganar más adeptos con fines separatistas? Un ejemplo que defiende el primer enfoque: Landavazo, *Máscara*; otro que apoya lo segundo: E. Lemoine, «La revolución de independencia, 1808-1821», en O. Hernández (ed.), *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, Departamento del Distrito Federal, vol. IV, t. II, 1976.

⁶³ Rayón, en noviembre de 1812, afinaría su levantamiento con la elaboración de un desplegado de 48 puntos para efectuar una futura constitución. Allí ratificó su filia fernandina, pero también promovió un gobierno propio e independiente para la Nueva España, una división de poderes y la defensa del *habeas corpus* inglés. El proyecto consistiría en crear un «Supremo Consejo Nacional Americano» de cinco vocales, que haría las tareas de gobierno con las continuas consultas a un Consejo de Estado. La idea futura era que los vocales del Supremo Consejo fueran electos por un congreso con representación de todas las provincias y que también hubiera un «Protector Nacional», igualmente electo por dicha representación. Para la consulta de este documento de Rayón y su recorrido militar: C. Herrejón (selección e introducción), *La independencia según Ignacio Rayón*, México, SEP, 1985, pp. 237-242.

lo mismo que los cargos diplomáticos y los secretarios de Estado. La idea de un poder ejecutivo colegiado, surgido de un congreso constituyente, se parecía mucho a la experiencia peninsular de las regencias constitucionales. Sin embargo, hubo una diferencia esencial: el «asambleísmo» español y sus regencias temporales actuaban en nombre de Fernando VII; mientras que el congreso de Chilpancingo ideó un ejecutivo colegiado temporal y rotativo —cada año debía salir uno de sus miembros— en el nombre del pueblo soberano. La insurgencia novohispana de Morelos tuvo la mirada puesta, no cabe duda, en un embrionario republicanismo parlamentario. Es curioso que la asepsia de nunca pronunciar la palabra «república» en sus 242 artículos constitucionales —en su lugar, prefirieron usar el término «neutral» de América mexicana— no merme esta caracterización, pues sus redactores hicieron explícito su deslinde con todo tipo de monarquías: «el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando la felicidad lo requiera».⁶⁴ El movimiento militar y político de Morelos, después de mantener la resistencia insurgente por cerca de dos años más, decayó. Morelos fue hecho prisionero, degradado y fusilado a finales de 1815.⁶⁵ Continuaron en combate, aunque en forma intermitente, las «guerrillas» de Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero hasta la consumación de la independencia.

La insurgencia novohispana tuvo en su haber la participación de Javier Mina en 1816. Militar de la insurgencia peninsular y perseguido por el absolutismo de Fernando VII, Mina fue invitado por Servando Teresa de Mier para que se sumara a la insurgencia de la Nueva España. Armó una expedición con recursos, humanos y financieros, británicos y estadounidenses y desembarcó en el norte del país. Su idea era restaurar la Constitución de Cádiz en ultramar y que luego esto impactara en su tierra natal. Ganó algunas batallas militares, pero en el mismo año fue hecho prisionero y fusilado.

Por último, la insurgencia en la Nueva España tuvo una línea transversal de «guerra de guerrillas» —análoga a la que vivió la metrópoli— durante toda la guerra civil. Allí hubo guerrilleros eficientes como Albino García, prototipo del bandolero social del que tanto le gusta hablar a Erik Hobsbawm. García tenía una pequeña cuadrilla de hombres de a caballo bien armados, que se dedicaban a minar los bienes de los «ricos» y luego distribuía lo ganado; pero después de ello no se advertía una clara adherencia a un ideario político. También se multiplicaron los salteadores, que aprovechaban el río revuelto de la confrontación. Los García y los simples salteadores tenían algo en común: eran seguidores de sí mismos.

⁶⁴ F. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México, FCE, 1998, p. 33.

⁶⁵ W. H. Timmons, *Morelos. Sacerdote, soldado, estadista*, México, FCE, 1985.

La insurgencia novohispana fue todo esto al unísono y, además, de larga duración. La intensidad de la disputa no alcanza a comprenderse del todo hasta que se indica que la guerra duró 10 años y ya había cobrado la vida de seiscientos mil personas en 1820 (sumando realistas e insurgentes). Si se toma por bueno el censo de Fernando Navarro y Noriega —que había actualizado el de Revillagigedo de 1793—, Nueva España tenía en 1810 una población aproximada de seis millones cien mil habitantes. El costo de vidas humanas, entonces, ya era de cerca del 10% a principios de 1820.⁶⁶ Esta razón, junto con la extracción de recursos de la península y las fallas en el sentido de oportunidad de las políticas reformistas de la metrópoli (desigual representación en los momentos extraordinarios y a nivel local en las diputaciones provinciales, negación de la libertad de industria y comercio, entre otras) explican la ruptura realista.

La ruptura realista fue la que consumó la independencia novohispana. Fue una ruptura porque la concibió, dirigió y ejecutó uno sus más feroces jefes ex realistas: Agustín Iturbide.⁶⁷ La proyectó con un documento en mano, al que denominó Plan de Iguala. No desconozco que persiste una polémica sobre la autoría del plan.⁶⁸ Tampoco que existieron varias versiones del mismo.⁶⁹ Sin embargo, lo importante es que Iturbide fue quien dirigió las operaciones castrenses y la concertación con todos los actores políticos que contaban en la época. Alamán describió, con admirable precisión, el recorrido de adhesiones militares.⁷⁰ A este recorrido lo calificó de «paseo militar», debido a que sólo tardó siete meses en conjuntar a los «americanos» en contra de los intereses de la metrópoli, única-

⁶⁶ La intensidad se hace más visible si se comparan los datos de la «guerra de independencia» peninsular: entre 2 y 4 por ciento de muertos respecto de una población total de 11.5 millones. A esto habría que sumar las muertes de las fuerzas extranjeras (enemigos y aliados): alrededor de 250 mil fenecidos. Pérez, *Cortes*, p. 392.

⁶⁷ A. de Iturbide, *Su testamento desde Liorna*, México, Jus, 1973.

⁶⁸ Las versiones van desde que Iturbide sólo fue el brazo ejecutor de la iglesia —el grupo de la Pro-fesa dirigido por Matías Monteagudo— hasta la influencia de Guerrero en Iturbide. Parece más verosímil que Iturbide realizó diversas consultas a hombres de «talento» —por ejemplo, Juan José Espinosa de los Monteros y Juan Gómez Navarrete—, pero que la redacción final del Plan de Iguala quedó en sus manos y las de su secretario, Antonio Mier. Voces tan disímiles de la época, como Bustamante y Alamán, coinciden en ello. El mismo Iturbide, en *Su testamento*, desmintió estos rumores tempranamente (septiembre de 1823). Y ningún testimonio ulterior de época, hasta donde tengo conocimiento, le rebatió su dicho. Alamán, *Historia*, v. V, p. 121. C. M. Bustamante, *Cuadro histórico de la revolución mexicana*, México, FCE, t. 5, 1985, p. 108. Dos buenos balances contemporáneos sobre la autoría del Plan de Iguala: W. S. Robertson, *Iturbide of Mexico*, Durham, Duke University Press, 1952, pp. 50-70; y C. Gómez Álvarez, *El alto clero poblano y la revolución de independencia, 1808-1821*, México, UNAM-BUAP, 1997, pp. 196-199.

⁶⁹ Jaime del Arenal ha hecho un seguimiento minucioso de los dos planes más socorridos de la época y de la era contemporánea. Uno, que denomina «borrador, de 23 artículos; y el otro, el «oficial», de 24 artículos. En su opinión, las principales diferencias son dos: el mayor énfasis, de la versión oficial, en hacer una constitución propia y consuetudinaria, y la «igualdad absoluta» en materia de ciudadanía. Por su parte, Robertson sugiere que, en cierto momento, circuló un plan con modificaciones más radicales: la posibilidad de invitar a un príncipe de una dinastía diferente a la de los borbones. J. del Arenal, *Un modo de ser libres*, Morelia, El Colegio de Michoacán, 2002, pp. 93-119. Robertson, *Iturbide*, p. 73.

⁷⁰ En su tomo V de la *Historia de México*, están descritos los tiempos, los espacios y los nombres de los principales jefes realistas que se unieron al Plan de Iguala: Pedro Celestino Negrete, Luis Quintanar, Anastasio Bustamante, José Joaquín Herrera, José Antonio Echávarri, Miguel Barragán y Antonio López de Santa Anna. Casi todos ellos llegarían a ser presidentes de la república mexicana en años ulteriores.

mente hubo una batalla relevante —la comandada por Negrete en Durango, quien tardó más de un mes en hacer que capitulara la plaza— y murieron 150 individuos en toda la campaña bélica.⁷¹

Iturbide aplicó la estrategia de mucha política y pocas balas. La reciente publicación de casi todas las actas de las diputaciones provinciales novohispanas permite analizar la habilidad del libertador americano para llegar a acuerdos en su favor con las élites locales.⁷² Y donde no existían diputaciones provinciales, por la insistencia de las Cortes generales de mantener el criterio de agregación de provincias para ultramar, las «otorgaba» Iturbide. El caso de Puebla, bien documentado por Cristina Gómez, no tiene ambigüedad alguna.⁷³ Iturbide «pactó» una diputación provisional para este territorio a cambio de la adhesión al Plan de Iguala. Igualmente, tendió puentes con la Iglesia. Prácticamente toda la alta jerarquía eclesiástica, salvo el obispo de México, se sumó al proyecto separatista.⁷⁴ La iglesia mexicana hizo sus cálculos: se mantendría la religión católica como única y sin tolerancia de otra, conservaría sus privilegios y tribunales propios y cabía la posibilidad de que pasara a su gremio el patronato real. Asimismo, emprendió transacciones con la insurgencia. El punto de lanza empezó con Guerrero (más tarde, miembro del triunvirato republicano de 1823-1824 y presidente de la república en 1829). El valor de este insurgente estaba fuera de toda duda. Representaba una de las ramificaciones del levantamiento de Morelos —con una fuerza activa de 1200 a 2000 milicianos— y nunca había aceptado el indulto de los realistas.⁷⁵ Después de varios tanteos y discusiones de fondo —la pertinencia o no de invitar a un príncipe extranjero y la necesidad de incluir a las castas como ciudadanos— ambos líderes americanos llegaron a un acuerdo en lo esencial: lo primero era consumir la independencia. El efecto cascada con los demás líderes insurgentes no se dejó esperar. Se sumaron, por sólo poner algunos ejemplos sobresalientes, Bravo, Victoria y José Manuel Herrera.

Mientras tanto, en España se había nombrado un nuevo jefe político superior para la Nueva España: Juan O'Donjú. Este personaje no era un político de poca monta. Había sido ministro de Guerra en las primeras regencias constitucionales de la metrópoli, cómplice «silencioso» de las conspiraciones de Quiroga y Riego en contra del absolutismo de Fernando VII (1818-1819) y ejercía como jefe político de

⁷¹ Alamán, *Historia*, t. 5, p. 352.

⁷² La multiplicación de diputaciones provinciales en la Nueva España tuvo cuatro fuentes: la que se sumó a Iturbide y el Plan de Iguala, el cauce autonomista de los diputados americanos en las Cortes generales, las que siguieron el mandato del gobierno transitorio del imperio mexicano —regencia y Junta Provisional Gubernativa— y la inercia generada por el movimiento de Casa Mata. Las tres primeras fuentes actuaron, en general, en pro del iturbidismo; la cuarta, en contra. Las actas de las diputaciones provinciales han sido publicadas por el Instituto Mora (México).

⁷³ C. Gómez Álvarez, «La diputación provincial en Puebla, 1820-1821», *Eslabones*, núm. 12, julio-diciembre de 1996.

⁷⁴ Gómez, *Alto*, p. 207.

⁷⁵ Bustamante habla de 1200 milicianos, contando las fuerzas de Juan Álvarez y otros; pero Alamán refiere que Pedro Asensio y su ejército acataban también las órdenes de Guerrero; entre ambos, sumaban unos 2000 soldados. Bustamante, *Cuadro*, t. 5, p. 109. Alamán, *Historia*, t. 5, pp. 65-66.

la provincia de Sevilla antes de ser nombrado, en enero de 1821, autoridad máxima de la Nueva España.⁷⁶ Se trataba, además, de un convencido restaurador del constitucionalismo de 1812 y seguidor de la política de las nuevas Cortes ordinarias. Venía, por lo tanto, a consolidar la vuelta al doceañismo. Creía que el trato igual en materia de representación política de Cortes generales —ya aprobado en la Constitución de Cádiz y en las instrucciones electorales a ultramar de 1813— y la reciente ampliación a las representaciones locales del 8 de mayo de 1821 —decreto que permitiría tener una diputación por provincia— calmaría los ánimos independentistas de los novohispanos.⁷⁷ Pero todo fue en vano. Cuando O'Donojú pisó tierra novohispana, a fines de julio de 1821, la maquinaria independentista estaba más que consolidada. La política de reformas constitucionales ya no podía surtir el efecto esperado, porque éstas no habían sido oportunas. Desde el puerto de Veracruz, O'Donojú pidió entrevistarse con Iturbide. Sus respectivos emisarios pactaron verse en Córdoba, región montañosa de la misma provincia de Veracruz. Allí firmaron el Tratado de Córdoba (24 de agosto de 1821), a partir de una minuta preparada previamente por Iturbide.⁷⁸ Con este acto, O'Donojú también se sumó a la ruptura realista y hasta ofreció sus servicios para que la capital mexicana capitulara sin derramamiento de sangre. Así los gestionó, no sin ausencia de conflicto, ante la primera autoridad militar del virreinato, Francisco Novella.

La independencia de la Nueva España, por lo tanto, sobrevino con el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba por delante. No con el movimiento masivo de Hidalgo, el juntismo de Rayón o el aura «constitucional» de Morelos. Sin embargo, gran parte de la historiografía contemporánea sigue pensando que O'Donojú ratificó, con variaciones menores, lo diseñado en el Plan de Iguala.⁷⁹ La verdad es que hubo convergencias, pero también diferencias de fondo.⁸⁰

Es claro que en ambos documentos se proyectó una «monarquía constitucional moderada» para el «imperio mexicano». En ambos documentos se apuntaló a la religión católica como religión única y sin tolerancia de otra. Y en ambos documentos se pensó tanto en un diseño de poderes permanente como en otro de tipo transitorio. Este último elemento es el que cobra mayor interés para el tema que

⁷⁶ Rodríguez, *Independencia*, pp. 339 y 352.

⁷⁷ Nueva España estaba dividida en 12 intendencias en esta época. Antes del decreto general de mayo de 1821, algunos diputados americanos, como Ramos Arizpe y Michelena, lograron que Sonora-Sinaloa y Valladolid obtuvieran sus propias diputaciones provinciales. Por lo tanto, los novohispanos pasaron de siete diputaciones a 14 en 1821.

⁷⁸ Alamán infirió las posibles razones de O'Donojú para firmar el tratado: primero, asegurar el trono para la dinastía reinante en donde todo estaba perdido; segundo, conservar en buenos términos las relaciones —¿comerciales?— entre ambas naciones; y tercero, preservar en el continente la forma de gobierno monárquica. Alamán, *Historia*, t. 5, p. 278.

⁷⁹ Por ejemplo, Rodríguez, *Independencia*, p. 364.

⁸⁰ No me detendré en las diferencias que escapan al objeto central de este estudio. Me refiero a tres rubros que no aparecen en el Tratado de Córdoba y son explícitos en el Plan de Iguala: la noción de ciudadanía y representación política, más radical que en Cádiz, canceló toda distinción de castas e hizo explícita la idea de «igualdad política»; la necesidad de contar con un «ejército protector» permanente y otro de milicias nacionales; y la continuidad con Cádiz en materia de tribunales de justicia, para no desproteger los derechos civiles y procesales de la población en general.

me ocupa. Lo relevante de toda división de poderes está en la manera que se eligen las autoridades, las facultades de cada una de ellos y los vínculos o contrapesos concretos que se erigen para su funcionamiento.

La primera gran diferencia fue que en el Plan de Iguala se proyectó una monarquía «moderada» borbonista, que en el lenguaje de la época equivalía a imponerle límites al rey con una constitución, Cortes y tribunales de justicia; a la vez que se invitaba a gobernar a Fernando VII o alguien que representara a la misma dinastía. Reviste particular interés el orden de prelación de los «invitados». Después del monarca titular, se pensó en puros infantes: el «bien portado» Carlos, hermano de Fernando VII; el otro hermano de los «escándalos», Francisco de Paula; y el heredero de Lucca y sobrino del rey, Carlos Luis.⁸¹ Esto hace pensar que en el imaginario novohispano estaba presente la idea de crear un gobierno permanente con una regencia constitucional. El referente gaditano es ineludible, pero también el caso ya en funciones de la «regencia» lusa en Brasil (1808-1821).⁸² En cambio, en el Tratado de Córdoba se mantuvo el proyecto monárquico, moderado y borbónico; aunque se abrió una ventana con un horizonte subversivo: si la monarquía española no aceptaba la invitación al cargo, las futuras Cortes mexicanas podrían definir la corona libremente. En pocas palabras, el Plan de Iguala postuló el ideal de una monarquía constitucional con un príncipe borbón; mientras que el Tratado de Córdoba proyectó una monarquía constitucional con un «príncipe» americano. Las tensiones futuras en el primer constituyente mexicano revelarían que esta diferencia se reactivaría por la acción de los grupos borbonistas e iturbidistas.

La otra diferencia importante se situó en el diseño de los gobiernos transitorios. En ambos documentos hubo la previsión de división de poderes. Para lograr ello, se pensó en erigir una Junta Provisional Gubernativa y una regencia mexicana. Sin embargo, la Junta Gubernativa, en el Plan de Iguala, haría las veces de un poder ejecutivo colegiado (el término gubernativa refleja la intención de gobierno); el papel de la regencia estaba reservado para un periodo posterior, no para que operara al mismo tiempo que la Junta Gubernativa. Más aún, su probable existencia se programó para que sustituyera a este último organismo, si así lo determinaban las Cortes mexicanas. El paralelismo con la metrópoli es palpable. La Junta Gubernativa —emanada de un movimiento «revolucionario»— podría equiparse con la Junta Central de la metrópoli. Al igual que los centrales, los vocales de la Junta Gubernativa tendrían la misión de administrar todos los territorios novohispanos y convocar a un cuerpo más amplio: las Cortes.⁸³ La proyección de la regencia mexicana-

⁸¹ Una sucinta biografía de los infantes y sus parentescos: A. M. Moral Roncal, *¡El enemigo en palacio! Afrancesados, liberales y carlistas en la Real Casa y Patrimonio (1814-1843)*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2005.

⁸² P. J. Fernandes, «Rebeldes y patriotas en acción: la revolución del pueblo en 1808» y G. Palacios, «Portugal y Brasil en la encrucijada de 1808», ambos textos en *Metapolítica*, vol. 12, núm. 61, septiembre-octubre de 2008.

⁸³ La única diferencia fue que en la Nueva España nunca hubo duda del carácter constituyente de sus Cortes; mientras que en la Junta Central esta cuestión siempre se mantuvo en disputa.

na, en este caso, tendía a seguir las directrices de la experiencia gaditana: la de las regencias constitucionales en lo que «aparecía» el monarca. En cambio, la propuesta de Córdoba transformó la propuesta original. La Junta Gubernativa —conservó la misma denominación— tendría el papel de un poder legislativo provisional en lo que se convocaba a las Cortes. La regencia, en lugar de ser un organismo sustituto, debía conformarse lo más pronto posible y sería una emanación de la Junta Gubernativa, lo cual la acercaba al modelo de los centrales en España.

Iturbide y el Ejército Trigarante entraron a la ciudad de México el 24 de septiembre de 1821. A los pocos días, y en acuerdo con O'Donójú, se formó la Junta Provisional Gubernativa. Iturbide hizo público un listado de 15 individuos —11 propietarios y cuatro suplentes— que él pensaba debían formar la Junta. Si se observa con detenimiento el registro, puede advertirse una relativa pluralidad de nombres —ex diputados a Cortes generales de todos los colores, miembros de la Audiencia, ex miembros «sediciosos» del ayuntamiento de México de 1808, clérigos, comerciantes, entre otros— y no incondicionales del hombre fuerte de México. Lo único que no propuso fue ex insurgentes.⁸⁴ La meta era integrar 38 vocales. Todos los «palomeados» por Iturbide fueron aceptados. El 28 de septiembre se reunieron 35 vocales para hacer cuatro cosas: declarar el «acta de independencia» de México; constituir el imperio mexicano sobre las bases del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, como si no hubiera contradicciones o diferencias de contenido; nombrar a Iturbide como generalísimo de mar y de tierra del ejército mexicano; y elegir a la primera regencia mexicana compuesta por cinco individuos (cuadro 2).⁸⁵

Lo primero que se advierte es que la ruptura realista tomó como punto de partida el Tratado de Córdoba, y no el Plan de Iguala, para organizar el gobierno provisional: se pusieron en funcionamiento tanto la Junta Gubernativa como la primera regencia mexicana. Y dado que existían varios temas relevantes que no fueron tocados por el Tratado —como el poder judicial, por ejemplo—, se conjuntaron ambos documentos como referentes de gobierno e «ideas fuerza» del futuro. Lo segundo es que cumplieron con lo pactado, nuevamente en Córdoba, de que la regencia emanara de la Junta Gubernativa; pero no en cuanto al número de regentes fijado. El Tratado asentó que la regencia se compondría de tres individuos; mientras que la Junta aprobó cinco. El suceso no pasó desapercibido en la sesión del 28 de septiembre de 1822. Tanto José María Fagoaga —ex diputado a Cortes generales y luego uno de los principales dirigentes del grupo borbonista en el primer congreso constituyente— como Antonio Pérez —también ex diputado a Cortes de Cádiz y uno de los 69 representantes que firmaron el desplegado de los «Persas» para la disolución de las Cortes en 1814— alegaron el incumplimiento del guión marcado en el Tratado. Más aún, el obispo Pérez añadió que la experiencia en España enseñaba que un número más acotado de regentes era mejor

⁸⁴ El listado completo de estos nombres, además de un esbozo de sus profesiones: Alamán, *Historia*, t. 5, pp. 116-117.

⁸⁵ Alamán, *Historia*, t. 5, pp. 336-337.

C. 2. Regencias mexicanas y triunvirato, 1821-1824

Concepto	Primera regencia (electa por la Junta Provisional Gubernativa)	Segunda regencia (electa por el primer congreso constituyente)	Triunvirato (electo por el congreso restituido; y un movimiento por el segundo constituyente)
Duración	Seis meses y 12 días (28/09/1821- 10/04/1821)	Un mes y ocho días (11/04/1822- 19/05/1822)	18 meses y 10 días (31/03/1823- 10/10/1824)
Titulares	Agustín Iturbide, Juan O'Donojú, Manuel Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León	Agustín Iturbide, José Isidro Yáñez, Nicolás Bravo, Casa de Heras Soto y Miguel Valentín	Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete
Sustitutos o suplentes	Antonio Joaquín Pérez Martínez		Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero

Fuente: Alamán, *Historia*; y Actas constitucionales mexicanas, 1821-1824.

para la eficacia en la administración del gobierno que muchos, por lo que en su ideal sería mejor un solo regente con dos asociados como «consultores».⁸⁶ Iturbide y O'Donojú, miembros también de la Junta Gubernativa, señalaron que habían platicado previamente entre ellos y que les había parecido más conveniente cambiar el número. No hubo una corriente mayoritaria que se opusiera a sus voluntades. El listado de nombres electos revela, al menos en parte, el sentido de su enmienda. O'Donojú e Iturbide estaban destinados a ser los «seguros» regentes del listado; pero si hubieran respetado el número del Tratado, el espacio para integrar a otros grupos e «instituciones» en el poder ejecutivo transitorio se hubiera reducido considerablemente. El número de cinco regentes les permitió incluir a Yáñez, que laboraba como oidor de la Audiencia de México; o bien a Bárcena, con lo que dieron juego al sector eclesiástico de tipo moderado.⁸⁷ La elección de Velázquez de León parece haber tenido más que ver con el fortalecimiento de la posición de

⁸⁶ Alamán, *Historia*, t. 5, pp. 338-339.

⁸⁷ Bárcena era obispo de Valladolid. Escribió, en 1821, un «manifiesto» sobre el porqué la independencia de la Nueva España había sido «justa». Asimismo, introdujo un inteligente alegato sobre las formas de gobierno. Apoyado en Montesquieu, sostuvo que la mejor forma de gobierno para una nación era la que se adaptaba a sus circunstancias. A partir de este presupuesto, desestimó la idea de una república para México y vio en las monarquías moderadas el sistema que más se acomodaba a la circunstancia novohispana. Por último, hizo explícita su simpatía por un monarquismo «mexicano» con un príncipe extranjero, sin eludir su preferencia por la dinastía de los borbones. M. Bárcena, «Manifiesto al mundo. La justicia y la necesidad de la independencia de la Nueva España», en A. Morales Becerra (comp.), *México: una forma republicana de gobierno*, México, UNAM, vol. II, t. I, 1995, p. 169-181.

O'Donojú; era su secretario particular en el momento en que fue electo. De cualquier manera, el principio de conformar una regencia con un corto número de miembros se mantuvo. Y lo tercero es la confusión de poderes. Iturbide se proyectó como una trinidad temporal de gobierno: presidente de la Junta Gubernativa, cuando asistiera a sus sesiones; presidente de la regencia en forma permanente; y jefe máximo de las fuerzas armadas mexicanas.

Este último elemento, el difuso diseño de competencias, fue uno de los factores determinantes de las tensiones futuras, sobre todo, entre la Junta Gubernativa y la regencia; pero más importante fue la percepción de que Iturbide podría anular el carácter colegiado del ejecutivo provisional. La muerte repentina de O'Donojú por pleuresía —a nueve días de haber sido nombrado regente— reforzó el temor de los anti-iturbidistas. En su lugar, entró el obispo Pérez, también integrante de la Junta, que tendía a favorecer la idea de una monarquía moderada con un príncipe mexicano; aunque nunca sin dejar de defender los intereses del sector eclesiástico. Completa el cuadro que Iturbide contaba con el aura indiscutible de ser el consumidor de la independencia.⁸⁸ Por lo tanto, puede sostenerse que la primera regencia mexicana, a diferencia de las experiencias peninsulares, concentró un gran poder político en su etapa inicial. Si a esto se añade que la regencia tuvo la competencia de nombrar —en forma semejante que en España— a los ministerios de gobierno —Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina y Hacienda— y a los cuatro mandos superiores del ejército permanente la situación se hace más evidente.⁸⁹ A pesar de ello, los otros miembros de la regencia no fueron meros comparsas del «libertador» mexicano. La realidad de las cosas es que no existen estudios específicos que hayan evaluado la relación entre Iturbide y los demás regentes —el análisis interno de la regencia.⁹⁰ No obstante, existen algunas señales de que la primera regencia pudo haber tenido algunos atisbos de autonomía frente a Iturbide. El momento más importante fue cuando tuvo que definirse la convocatoria a Cortes mexicanas. Aunque era una atribución de la Junta Gubernativa, los regentes participaron en la discusión con un proyecto propio. Pensaron en un constituyente de dos cámaras: una de «corporaciones» —clérigos, militares, oidores y un representante por ayuntamiento de

⁸⁸ Javier Ocampo contabilizó más de 500 panfletos en pro de Iturbide. J. Ocampo, *Las ideas de un día. El pueblo mexicano ante la consumación de su independencia*, México, El Colegio de México, 1969.

⁸⁹ Relaciones quedó en manos de Manuel Herrera; Justicia, en José Domínguez; Guerra, en Antonio Medina; Hacienda, en Rafael Pérez Maldonado por unos días, porque luego fue relevado por Medina. Los principales mandos militares: Pedro Celestino Negrete, Anastasio Bustamante, Luis Quintanar y Vicente Guerrero. De todos estos cargos, sólo dos pelearon del lado insurgente: Herrera y Guerrero.

⁹⁰ Lo que predomina es un cúmulo de investigaciones de tipo general: sobre el gobierno «iturbidista», el recorrido «institucional», las finanzas, la escasez de recursos, la continuidad de la administración borbonista, entre otros temas. Consúltense, por ejemplo: Robertson, *Iturbide*; T. E. Anna, *El imperio de Iturbide*, México, CONACULTA-Alianza Editorial, 1991; B. A. Tenenbaum, «Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823», en L. Jáuregui y J. A. Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-UNAM, 1998.

cada capital de provincia— y la otra de tipo popular, casi en los mismos términos que lo resuelto en Cádiz. Iturbide compartió el ideal bicameral de la regencia y la permanencia de la cámara popular, pero introdujo un mayor peso en los hombres de gobierno y los sectores productivos. La preferencia por estos últimos sectores y la exclusión de los representantes de los ayuntamientos tenía como objetivo fortalecer al gobierno provisional central y asegurar partidarios de la «monarquía unitaria». En contraste, el proyecto original de la Junta Gubernativa fue de tipo unicameral y quiso ir más lejos que la Constitución de Cádiz. Propuso un representante a razón de cincuenta mil habitantes por diputado (igual que la parte popular de la convocatoria de los centrales), en lugar de los setenta mil del documento gaditano; una ciudadanía ampliada, que no excluyera a las castas ni a los sirvientes domésticos; y una representación que no exigiera residencia ni vecindad. Como lo he desarrollado en otro estudio, ninguna de estas iniciativas permaneció en sus términos.⁹¹ Todas ganaron y perdieron algo —unas más que otras— e imperó una convocatoria de transacción que convirtió a los ayuntamientos en grandes electores. Pero lo relevante aquí es mostrar que la regencia no siempre fue un convidado de palo. En un tema toral, como el de la convocatoria al congreso mexicano, actuaron como un verdadero gobierno colegiado: los regentes distintos a Iturbide generaron una voz propia y la hicieron pública.

A pesar de esta coyuntura, la presidencia de la regencia no parece haber sufrido un gran contrapeso de sus cogobernantes. La verdadera oposición se situó en la Junta Gubernativa. En su afán por llegar a un compromiso político, terminó por generar un experimento incendiario: la convocatoria a Cortes y su producto más acabado, la formación del primer constituyente mexicano (febrero de 1822).

Lo primero que hizo el constituyente mexicano fue desacatar, en forma semejante a lo acaecido con los diputados de Cádiz, el mandato de dividirse en dos cámaras. Luego se proclamó soberano y nunca dejó de inmiscuirse en los asuntos del gobierno. La nueva asamblea ejerció, a la vez, como congreso ordinario y congreso constituyente. Los conflictos entre la regencia y el constituyente sobrevinieron en cascada; pero sin salirse del cauce monárquico constitucional. La esencia del problema era si debía consumarse con la invitación a un príncipe extranjero —el ala borbonista, seguidora del Plan de Iguala— o por la vía de un «príncipe» mexicano —el iturbidismo, que apelaba al Tratado de Córdoba. En esas andaban, cuando llegó la noticia de que las Cortes generales no reconocerían —decreto del 13 de febrero de 1822— trato alguno firmado por O'Donojú. Por su parte, los infantes tampoco quisieron trasladarse a tierras novohispanas. Se hubiera considerado, al interior de la casa real, como un acto de traición a Fernando VII.⁹² Ello fue como un balde de agua fría para el grupo borbonista. Iturbide tenía las puertas abiertas para aspirar, con toda «legitimidad», a la corona del imperio mexicano.

⁹¹ I. Arroyo, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Porrúa, (en prensa).

⁹² Moral, *Enemigo*, p. 93.

El debate se focalizó a la definición de las competencias de los poderes públicos. Una de sus batallas —no hay espacio para discutir todas ellas— radicó en cómo debía reorganizarse la regencia. Una buena parte del constituyente pensaba que la regencia debía tener una nueva composición. Olía a iturbidismo. Llegaron a un arreglo. Y así surgió la segunda regencia (cuadro 2). Se trataba, de manera análoga a la experiencia peninsular, de un nuevo tipo de ejecutivo colegiado: la instauración de una regencia constitucional. Por su nueva composición, fue notorio que se dio cabida a los representantes de los grupos mejor organizados en el congreso: iturbidistas, borbonistas y antiguos patriotas. Los primeros obtuvieron que Iturbide se mantuviera en la presidencia de la regencia; los segundos, impulsaron a Heras Soto; los terceros, a Bravo. La permanencia de Yáñez, según comentan las crónicas de la época, se explica porque éste no seguía los dictados de Iturbide. El caso de Valentín todavía es un arcano. Se sabe que ejercía como cura de Huamantla, pueblo ubicado muy lejos de la capital de la actual Tlaxcala, en el momento de su elección.⁹³ Por su parte, la fracción de los «provincistas» llegó tarde al reparto.⁹⁴ Mediante una «representación», hicieron público su interés de participar en la renovación de la regencia. El método que impulsaron: que la elección de los regentes fuera a través del voto por diputaciones —principio que igualaba a las provincias con un voto por territorio, con independencia del número de diputados asignados por población— y la suerte política.⁹⁵ Sin embargo, cuando estaban en la etapa de «consulta» a sus provincias, los otros grupos ya habían pactado y decidido la nueva conformación de la segunda regencia. Les ganaron a la «mala», porque —tal y como confesaría muchos años después Bocanegra— en ese entonces los provincistas eran jóvenes e inexpertos, y estaban dispersos y mal organizados.

En su conjunto, la nueva composición de la regencia implicó que el constituyente deseaba estar en las entrañas del poder ejecutivo. La corta vida de esta regencia —un poco más de un mes de duración— no permite saber, con la precisión deseada, cuál hubiera sido el impacto de su gestión. Se entiende, sin embargo, que iba a actuar de manera dividida y que habría ejercido un contrapeso real al jefe del Ejército Trigarante. Esto explica, también, por qué Iturbide se convenció de apresurar las cosas. Para qué detenerse en los pormenores del poder ejecutivo provisional, si podía lograr la sanción constitucional de la monarquía mexicana. Así

⁹³ Asimismo, se sabe que no estaba presente en la ciudad de México cuando fue nombrado regente: se emitió la disposición de avisarle de su elección hasta el lugar de su residencia. Especulo que su elección reforzó al grupo de los borbonistas. La liga pudo haber sido con Guridi y Alcocer. Guridi también era cura, oriundo de Tlaxcala y un importante diputado «borbonista». Luego, como muchos otros diputados, se convirtió en un defensor radical del republicanismo.

⁹⁴ No se trataba de una fuerza minoritaria. Los firmantes de la exposición provincista sumaron 53 diputados, con una extensión espacial en 14 provincias distintas. De ahí que hayan propuesto un procedimiento de elección que privilegiaría la cobertura territorial. La «instrucción» puede ser consultada en: J. M. Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*, México, INEHRM, t. I, pp. 136-143.

⁹⁵ Para profundizar sobre la importancia del voto por diputaciones en la primera mitad del siglo XIX mexicano, consúltese mi texto: «Representación política y federalismo vernáculo, 1824-1857», *Meta-política*, vol. 8, núm. 37, septiembre-octubre de 2004.

lo planeó y lo ejecutó con ayuda, desde un inicio, de casi la mitad del congreso efectivo, el apoyo de la plana mayor del ejército, a través de arengas «dirigidas» y mediante la coerción a sus opositores más peligrosos. El 19 de mayo de 1822 sólo consumó el acto: la elección constitucional. De este modo, mató dos pájaros de un tiro. Se coronó monarca vitalicio y aniquiló la existencia de la regencia. Con esta acción, fenecieron las dos regencias mexicanas de cepa monárquica.

El gobierno «constitucional» de Iturbide duró poco más de nueve meses en ejercicio. En ese trance, sucedieron muchas cosas: conflictos con el congreso, escasez de recursos, una expedición militar de España —la de Ávila— para recuperar a México, conspiraciones republicanas, aprensión de diputados y opositores, un golpe parlamentario (la disolución del primer constituyente), la creación de una representación más acotada (la Junta Nacional Instituyente), una movilización intensa y extensa de las provincias (el Plan de Veracruz y el Acta de Casa Mata), infidelidades de los principales mandos del monarca y la abdicación «pactada» de Iturbide (marzo de 1823).

La actual historiografía mexicana se debate en torno a si fueron los movimientos republicanos los que dieron origen a la república en México o si el republicanismo surgió a partir del fracaso del monarquismo mexicano.⁹⁶ En mi opinión, ocurrió la segunda opción. El fracaso de la administración iturbidista empujó a la misma «clase política» a «convertirse» al republicanismo. No debe olvidarse que fue el congreso restituido —el mismo que había coronado a Iturbide— el que dio la vuelta final al timón: la creación del triunvirato, a finales de marzo de 1823 (cuadro 2). En otro trabajo, ahondé en los pormenores de este peculiar ejecutivo colegiado.⁹⁷ Ahora quisiera concentrarme en sus principales rasgos y en por qué considero que se trata de la primera forma de gobierno republicana en México.

La primera característica es que no hubo mucho tiempo para pensar —doctrinariamente— qué tipo de republicanismo quería instituir el congreso restituido. El proceso duró tres días —del 29 al 31 de marzo de 1823— y el pleno integró una comisión especial para que respondiera a las siguientes preguntas: ¿quién debía elegir al poder ejecutivo transitorio?, ¿qué número?, ¿debían ser integrantes del mismo congreso o de fuera?, ¿cómo debía denominarse? y ¿qué tratamiento tenía que dársele? Lo único que sabían, antes de someter a debate todas estas preguntas, es que no querían otra regencia; precisamente porque Iturbide, antes de abdicar, había hecho la moción de que el gobierno transitorio se llevara a efecto con una regencia constitucional de tres individuos. La iniciativa se desechó y Servando Teresa de Mier intervino para condenar la nominación: no queremos —dijo— llamar al nuevo ejecutivo regencia, debido a que «en México no hay rey alguno, ni Dios per-

⁹⁶ Con una mirada fresca, dicha cuestión es puesta a debate por Ávila. Véase: A. Ávila, *Para la libertad. Los republicanos en tiempos del imperio 1821-1823*, México, UNAM, 2004.

⁹⁷ I. Arroyo, «La arquitectura de la república mexicana, 1822-1857», en M. A. Landavazo, A. Sánchez Andrés (coords.), *Experiencias republicanas y monárquicas en México, América Latina y España. Siglos XIX y XX*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008.

mitiría que lo hubiere».⁹⁸ La comisión dio su dictamen.⁹⁹ El nuevo ejecutivo se llamaría «Supremo Poder Ejecutivo», estaría conformado por tres miembros, su elección recaería en el congreso restituido, no se aceptarían candidatos internos de la asamblea en funciones y el tratamiento sería de «alteza» a la institución y de «excelencias» a sus miembros (sólo en contestaciones oficiales).

La nominación de Supremo Poder Ejecutivo revela la asepsia política de alejarse de todo aquello que tuviera un tufo monarquista. El término «supremo», que podría recordar la época del juntismo hispánico, era necesario para distinguir el poder ejecutivo general de los establecidos en las provincias. Es posible que la nominación haya tenido que ver con la insurgencia de 1814; no sólo porque coincide el nombre —los congresistas de Chilpancingo le llamaron «Supremo Gobierno»—, sino debido a que idearon un ejecutivo de tres individuos electos por un congreso y en oposición explícita a todo condimento monarquista. Sin embargo, hubo una diferencia relevante: el congreso insurgente proyectó la elección de un ejecutivo por la vía del voto por diputaciones —un representante por provincia en igualdad de circunstancias—; mientras que el congreso restituido optó por un voto individualizado, respetando el peso político que las provincias tuvieron en su haber.

La segunda característica se refiere a la forma colegiada. El gesto de desconfianza de los «conversos» republicanos fue similar al de las regencias peninsulares. Aunque por razones distintas, las asambleas constituyentes de ambos continentes desconfiaron de la fuerza, unidad y eficacia de los ejecutivos individuales. En el caso mexicano, porque lo asociaron negativamente a la corona y al gobierno de Iturbide; en España, lo hicieron para resguardar a la monarquía de las posibles ambiciones de los «regentes».¹⁰⁰ De igual modo, reforzaron este gesto con la introducción del principio de rotación en la presidencia del ejecutivo (por un mes en México, cada seis meses en la primera y segunda regencias constitucionales de España). Como señalé atrás, el constante movimiento de ejecutivos en la cabeza del gobierno tendía a debilitar intrínsecamente, por falta de continuidad, su funcionamiento.

La tercera característica tiene que ver con la composición del triunvirato. Resalta el hecho de un predominio de militares frente a los gobiernos temporales precedentes. En las dos regencias mexicanas pasadas se había dado una hegemonía de civiles en su integración; los casos de Iturbide y Bravo fueron la excepción. En cambio, en el triunvirato republicano hubo puros militares, en calidad de propietarios; aunque de diversas corrientes políticas: Victoria y Negrete en los extremos;

⁹⁸ C. M. Bustamante, *Diario histórico de México 1822-1848* (edición electrónica J. Z. Vázquez y H. C. Hernández Silva), CIESAS-El Colegio de México, s.f., C1, p. 66.

⁹⁹ El decreto textual: Bocanegra, *Memorias*, t. I, p. 243.

¹⁰⁰ Esto, desde luego, cambiaría con el tiempo. Sobre todo cuando comenzó a imperar la idea de que la parte «constitucional» —legislativo y judicial— debía tener mayores atribuciones, independientemente de que ejecutivo estuviera en funciones (rey o regentes). De cualquier manera, esto no cambia el hecho de que nunca hubo alguna propuesta para negar la monarquía en el constitucionalismo gaditano.

Bravo, más cargado hacia el centro.¹⁰¹ El congreso tenía mayor confianza en Negrete (70 por ciento de los diputados presentes; Bravo, 55 por ciento; y Victoria, apenas un poco más del 50 por ciento), mas no eran ciegos a lo que pasaba fuera de la asamblea. El mensaje del congreso restituido, por lo tanto, fue claro: tenía que llegar a un compromiso con los militares más visibles que habían encabezado la caída de Iturbide. A pesar de esto, el punto fino de la transacción se trabajó en la elección de los suplentes: la designación de dos civiles (cuadro 2). Michelena había sido ex diputado de las Cortes restituidas del trienio liberal y Domínguez corregidor de Querétaro, aunque con una edad muy avanzada (era octogenario). El gobierno de facto quedó en manos de Michelena y el cuerpo ministerial (Alamán, también ex diputado a Cortes, fue uno de los cerebros más organizados de la gestión). Los constantes movimientos y comisiones militares de los propietarios facilitaron este arreglo. La entrada de Guerrero fue posterior a la primera etapa del triunvirato. El segundo constituyente lo eligió en calidad de «sustituto» de Domínguez. Su intervención en los asuntos de gobierno no tuvo mucho peso y su estancia efectiva en el Supremo Gobierno Ejecutivo fue corta.

La última característica, aunque no en importancia, está asociada al origen del triunvirato. Nadie, en el congreso restituido, tuvo la duda de que debía ser el pleno de la asamblea el que eligiera a sus integrantes. A diferencia del debate actual en España, me parece que en el caso mexicano no hay duda de que se trató de un claro ejemplo de «republicanismo parlamentario». En la metrópoli, las regencias constitucionales actuaban para preservar la monarquía —con independencia de si el rey era simbólico o real—; en cambio, en México los congresos «constituyentes» se despojaron de todo rasgo monárquico y «republicanizaron» el poder ejecutivo.

El triunvirato, a pesar de todas las dificultades que vivió en su ejercicio, tuvo una durabilidad de poco más de 18 meses. Su conclusión no se debió a una asonada militar, sino que tuvo que dar paso a los nuevos lineamientos constitucionales: las elecciones adelantadas del poder ejecutivo individual y la sanción de la Constitución de 1824. No es tarea de este texto dar cuenta de las discusiones que permitieron un nuevo diseño de poder ejecutivo permanente. Baste señalar que nunca dejó estar en el imaginario, tanto del congreso restituido como del segundo constituyente mexicano, la idea ejecutivo colegiado de corte republicano.¹⁰² Que hubo diversas iniciativas de ejecutivos colectivos e individuales, así como cuatro dictámenes distintos, antes de aprobarse la modalidad constitucional. Y que el gesto de desconfianza de los congresistas mexicanos no se desvaneció del todo

¹⁰¹ Victoria y Bravo habían estado del lado de la insurgencia; aunque este último tenía en su pasado ser hacendado y conocido por su moderación, aún durante la misma guerra de independencia. Negrete, además de haber nacido en la península, era uno de los ex generales realistas más importantes de la ruptura realista y también lo fue en la salida pactada de Iturbide.

¹⁰² En otro estudio, tuve la oportunidad de medir el cambio en la composición de los diputados del segundo constituyente. Se trata de una rotación de 55 por ciento de representantes reales. Este dato resulta relevante, pues muestra que, a pesar de la entrada de nuevos constituyentes, el imaginario del poder ejecutivo colegiado no sucumbió en ningún momento. Arroyo, *Arquitectura*.

después del triunvirato. Aprobaron un ejecutivo individual —al que denominaron presidente de la república—, pero no siguieron el paradigma de republicanismo estadounidense (la elección directa del ejecutivo mediante electores en primer grado). En su lugar, dejaron en manos de las legislaturas estatales la elección del presidente y vicepresidente de la república. Y como no instrumentaron el método de postulación por fórmula o votación diferenciada —en eso consistió la gran reforma electoral de 1804 en Estados Unidos—, el poder ejecutivo solía conformarse con el ganador de la elección y el principal adversario de la contienda. El resultado fue que tendía a dividir al poder ejecutivo en automático y fomentaba la intriga de grupos opositores al presidente en turno, en lugar de ser un eje de estabilidad política. Además, la introducción de la «clausula» de legitimidad —ganar la elección con el 50 por ciento más uno de los votos— dificultó que los procesos electorales se resolvieran por la vía ordinaria. Entonces, debía entrar en acción el mecanismo extraordinario: la elección del poder ejecutivo mediante el congreso —vía el voto por diputaciones— en turno. Esto, a la larga, reforzó la presencia constante de un republicanismo parlamentario de facto. El gesto de desconfianza hacia los poderes ejecutivos mexicanos, fraguado en la etapa de las regencias de ambos continentes, nunca cesaría en el futuro del México decimonónico. Algo parecido tuvo lugar en el caso español.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas constitucionales mexicanas, 1821-1824 (compiladas por José Barragán Barragán), México, Universidad Nacional Autónoma de México, ts. I-X, 1980.
- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Fondo de Cultura Económica, 5 tomos, 1985.
- ANNA, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1991.
- ARENAL, Jaime del, *Un modo de ser libres*, Morelia, El Colegio de Michoacán, 2002.
- ARROYO, Israel, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Porrúa, (en prensa).
- , «La arquitectura de la república mexicana, 1822-1857», en Marco Antonio Landavazo, Agustín Sánchez Andrés (coords.), *Experiencias republicanas y monárquicas en México, América Latina y España. Siglos XIX y XX*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008.
- , «Representación política y federalismo vernáculo, 1824-1857», *Metapolítica*, vol. 8, Núm. 37, septiembre-octubre de 2004.
- ARTOLA, Miguel, *La guerra de la independencia*, Madrid, Espasa Calpe, 2007.
- , «Conferencia inaugural: monarquía y república en la España contemporánea», en Ángeles Lario (ed.), *Monarquía y república en la España contemporánea*, Madrid, Biblioteca Nueva-Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2007.
- , *La monarquía de España*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

- , «La monarquía parlamentaria», en Miguel Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- , *Antiguo régimen y revolución liberal*, Madrid, Ariel, 1979.
- ÁVILA, Alfredo, *Para la libertad. Los republicanos en tiempos del imperio 1821-1823*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- , *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*, México, Taurus-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.
- BÁRCENA, Manuel de la, «Manifiesto al mundo. La justicia y la necesidad de la independencia de la Nueva España», en Alejandro Morales Becerra (comp.), *México: una forma republicana de gobierno*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. II, t. I, 1995.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Rey, cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*, Madrid, Siglo XXI, 1988.
- BOCANEGRA, José María, *Memorias para la historia de México independiente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, t. I, 1985.
- BREÑA, Roberto, *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824. Una revisión historiográfica del liberalismo español*, México, El Colegio de México, 2006.
- BUSTAMANTE, Carlos María, *Diario histórico de México 1822-1848* (edición electrónica Josefina Zoraida Vázquez y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-El Colegio de México, C1, s.f.
- , *Cuadro histórico de la revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, t. 5, 1985.
- CHUST, Manuel, «Un bienio tradicional: 1808-1810», en Manuel Chust (coord.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , «Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las cortes hispanas, 1808-1814», en Virginia Guedea (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias, 1810-1813, en *Congreso de los Diputados. Diario de sesiones, 1810-1813*, versión electrónica en dos discos compactos, s.f.
- DYM, Jordana, «Soberanía transitiva y adhesión condicional: lealtad e insurrección en el reino de Guatemala, 1808-1811», en Manuel Chust (coord.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- FERNANDES, Paolo Jorge, «Rebeldes y patriotas en acción: la revolución del pueblo en 1808», *Metapolítica*, vol. 12, Núm. 61, septiembre-octubre de 2008.
- FLAQUER MONTEQUI, Rafael, «El ejecutivo en la Revolución liberal», en Miguel Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Cristina, *El alto clero poblano y la revolución de independencia, 1808-1821*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1997.
- , «La diputación provincial en Puebla, 1820-1821», *Eslabones*, Núm. 12, julio-diciembre de 1996.
- GUERRA, François Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- HAMILL, Hugh M., *The Hidalgo Revolt. Prelude to the Mexican Independence*, Gainesville, University of Florida Press, 1966.

- HAMNETT, Brian R., *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional 1750-1824*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- HERREJÓN, Carlos (selección e introducción), *La independencia según Ignacio Rayón*, México, Secretaría de Educación Pública, 1985.
- ITURBIDE, Agustín, *Su testamento desde Liorna*, México, Jus, 1973.
- JOVELLANOS, Gaspar Melchor de, *Memoria en defensa de la Junta Central*, Oviedo, Junta General del Principado, ts. I-II, 1992.
- LANDAVAZO, Marco Antonio, *La máscara de Fernando VII. Discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis. Nueva España, 1808-1822*, México, El Colegio de México-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-El Colegio de Michoacán, 2001.
- LARIO, Ángeles, «Los estudios sobre Monarquía y república. Nuevos paradigmas interpretativos», en Ángeles Lario (ed.), *Monarquía y república en la España contemporánea*, Madrid, Biblioteca Nueva-Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2007.
- LEMOINE, Ernesto, «La revolución de independencia, 1808-1821», en Octavio Hernández (ed.), *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, Departamento del Distrito Federal, vol. IV, t. II, 1976.
- LOVETT, Gabriel H., *La guerra de la independencia y el nacimiento de la España contemporánea I. El desafío al viejo orden*, Barcelona, Península, 1975.
- MARCUELLO BENEDICTO, Juan Ignacio, «Las Cortes generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de asamblea», en Miguel Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- MARICHAL, Carlos, «Beneficios y costos fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814», en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mora-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001.
- MARTÍNEZ RUIZ, Enrique, *La guerra de independencia (1808-1814). Claves españolas en una crisis europea*, Madrid, Silex, 2007.
- MARTÍNEZ VELASCO, Ángel, *La formación de la Junta Central*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1972.
- MOLINER PRADA, Antonio, «El movimiento juntero en la España de 1808», en Manuel Chust (coord.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel, *¡El enemigo en palacio! Afrancesados, liberales y carlistas en la Real Casa y Patrimonio (1814-1843)*, Madrid, Universidad de Alcalá, 2005.
- MORENO ALONSO, Manuel, *La Junta Suprema de Sevilla*, Sevilla, Alfaro, 2001.
- OCAMPO, Javier, *Las ideas de un día. El pueblo mexicano ante la consumación de su independencia*, México, El Colegio de México, 1969.
- PALACIOS, Guillermo, «Portugal y Brasil en la encrucijada de 1808», *Metapolítica*, vol. 12, Núm. 61, septiembre-octubre de 2008.
- PERALTA RUIZ, Víctor, «Entre la fidelidad y la incertidumbre. El virreinato del Perú entre 1808 y 1810», en Manuel Chust (coord.), *1808. La eclosión juntera en el mundo hispánico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio, *Las cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, Síntesis, 2007.
- ROBERTSON, William Spence, *Iturbide of Mexico*, Durham, Duke University Press, 1952.
- RODRÍGUEZ O. Jaime E., *La independencia de la América española*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- TENENBAUM, Barbara, A., «Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823», en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- TIMMONS, Wilbert H., *Morelos. Sacerdote, soldado, estadista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.